

CIRCOLO GIURIDICO DI NAPOLI

LA LEGISLAZIONE DI GUERRA

CONFERENZE TENUTE NELL'ANNO 1915-16

DAI SOCI

AUGUSTO GRAZIANI, DOMENICO SCHIAPPOLI, ENRICO PRESUTTI,
ROBERTO DE RUGGIERO, ANGELO MARIOTTI, FEDERICO CELENTANO.

..... STAB. TIPOGR.
DIRITTO E GIURIS.
PIAZZA TRIB., 46
NAPOLI.

POLITICA

rtiis »

Coll. 35

CIRCOLO GIURIDICO DI NAPOLI

LA LEGISLAZIONE DI GUERRA

CONFERENZE TENUTE NELL'ANNO 1915-16

DAI SOCI

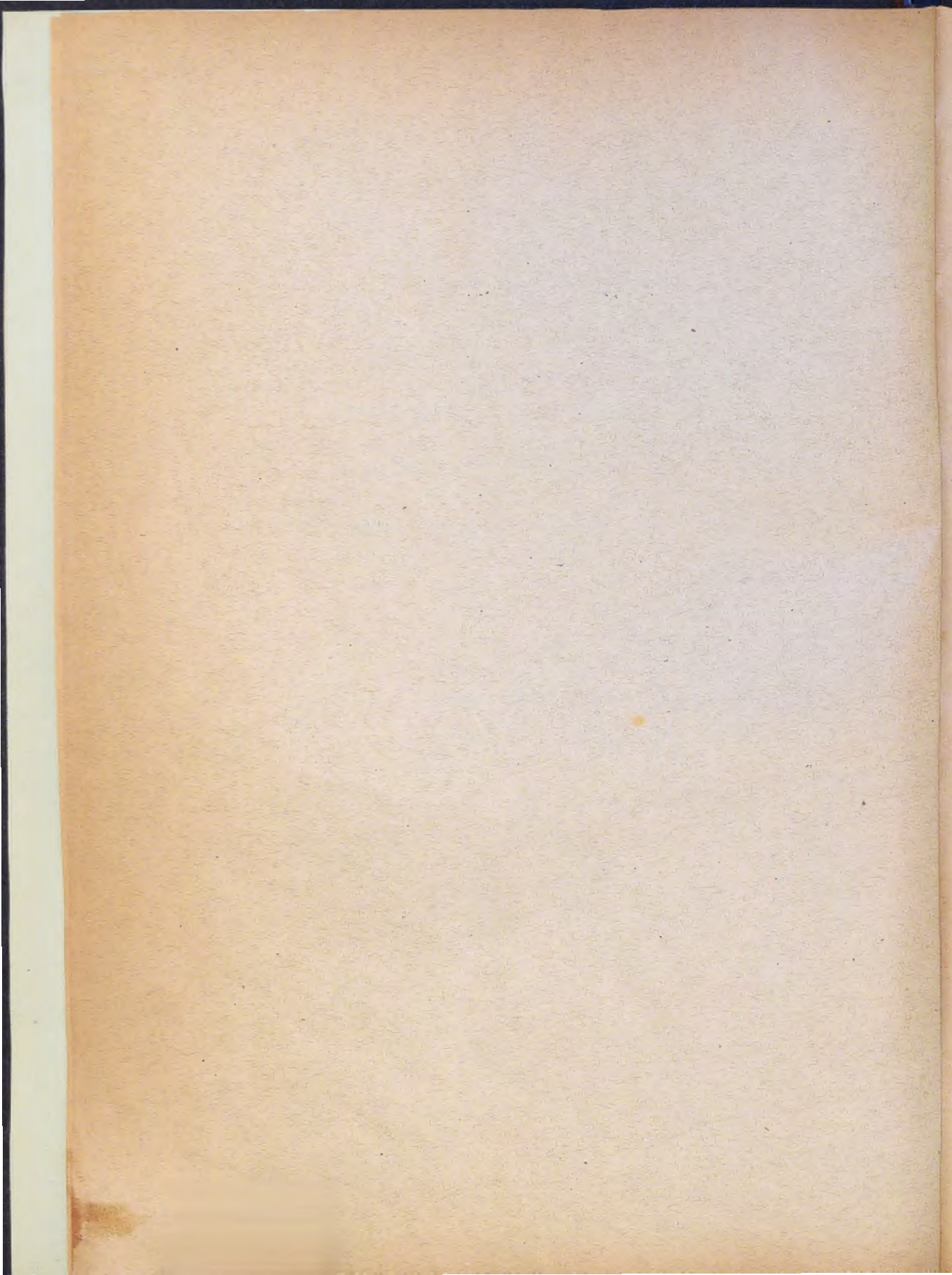
AUGUSTO GRAZIANI, DOMENICO SCHIAPPOLI, ENRICO PRESUTTI,
ROBERTO DE RUGGIERO, ANGELO MARIOTTI, FEDERICO CELENTANO.



N.ro INVENTARIO PRE 4576

INDICE - SOMMARIO

Prof. AUGUSTO GRAZIANI — <i>Provvedimenti economici e finanziari di guerra</i>	Pag. 3
Prof. DOMENICO SCHIAPPOLI — <i>La legge delle Guarentigie e la guerra dell' Italia</i>	» 37
Prof. ENRICO PRESUTTI — <i>La guerra ed il diritto pubblico interno italiano</i>	» 83
Prof. ROBERTO DE RUGGIERO — <i>Leggi di guerra nel diritto privato italiano</i>	» 115
Dott. ANGELO MARIOTTI — <i>Gli elementi di valutazione economica del costo della guerra (linee generali)</i>	» 163
Prof. FEDERICO CELENTANO — <i>Il nuovo diritto penale militare</i>	» 203



AUGUSTO GRAZIANI

Provvedimenti economici
e finanziari di guerra

Conferenza tenuta nel Circolo Giuridico di Napoli
il 16 gennaio 1916.



Lo stato di guerra impone una serie di atti amministrativi e di norme giuridiche, le quali modificano e talora profondamente il diritto esistente; le disposizioni si inseguono rapidamente, a seconda che se ne ritiene manifesta l'urgenza a rimuovere un inconveniente, ad adattare i precetti generali ai casi straordinari e si viene formando non un sistema, ma un insieme, un complesso di regole particolari vigenti in periodo, è vero transitorio, ma tuttavia non breve, e di cui gli effetti si prolungheranno indubbiamente in qualche parte, per alcun tempo dopo cessate le ostilità.

Dirò brevemente dei provvedimenti economici e finanziari, adottati sin qui in Italia, toccandone per accenni, anzichè per via di commento analitico, e considerando più particolarmente quelli, che presentano maggiore importanza o nel rispetto teorico o nelle loro pratiche applicazioni.

I provvedimenti economici sono precipuamente intesi

ad alleviare le sofferenze e perturbazioni, che l'improvvisa rottura degli scambi internazionali, la trasformazione dei capitali, la sottrazione ad impieghi produttivi di tanta parte valida della popolazione, il ritorno di emigrati, il timore e la sfiducia dei risparmiatori determinano. Hanno carattere di temporaneo aiuto a vincere la crisi, di concorso agli adattamenti e variazioni che i nuovi bisogni impongono, di integrazione di virtù ed energie individuali, e se possibile, di sprone ed eccitamento alle iniziative medesime: se e quando le comprimono arrecano in questo riguardo danni, che debbono contrapporsi agli eventuali vantaggi, per giudicarne la convenienza e l'utilità. I provvedimenti finanziari pure hanno influenze economiche, le quali in momenti difficili sono a considerarsi anche più strettamente che in momenti normali, e quindi se attuati in guisa che fornendo allo Stato le entrate maggiori occorrenti, nel grado relativamente minimo perturbino le economie individuali, sono indirettamente anche buoni provvedimenti economici: la scelta sagace dei mezzi finanziari ha importanza di prim'ordine non solo nel rispetto della disponibilità delle somme ingenti indispensabili all'impresa bellica, ma in quello pure delle resistenze, che, nonostante i sacrifici, le economie singole possono continuare. A ciò è indispensabile che i redditi minori non rimangano troppo decresciuti e sia dato di proseguire, certo nei limiti imposti dalle nuove condizioni, lo sviluppo della ricchezza.

In Italia la ripercussione della guerra europea si manifestò tosto, ed anzi durante il periodo della

neutralità si ebbe il disagio più grande, mentre accanto alla preparazione militare si andava operando una trasformazione correlativa alle nuove condizioni nella vita economica nazionale. I vari decreti di moratoria relativi alla facoltà degli istituti di credito di limitare il rimborso dei depositi si applicarono prima della nostra guerra; l'ultimo del 20 Dicembre 1914 dichiara che ogni moratoria cessa col 1° aprile 1915. Com'è noto gli istituti di emissione furono esclusi da questi provvedimenti e mai ebbero diritto di limitare i rimborsi delle somme ricevute in conto corrente, il che portò ad un successivo ampliamento dei depositi presso gli istituti stessi, a mano a mano che avveniva la diminuzione di quelli presso gli altri istituti di credito; nell'agosto 1914 la moratoria rispondeva alla necessità di impedire le richieste di rimborso ispirate al panico ingiustificato di coloro che avrebbero ritirati i depositi per conservare i biglietti di banca in cassette di sicurezza presso le medesime banche o forse nella propria casa, e che non se ne sarebbero serviti o per scopi di consumo o per scopi di produzione: quando l'uno o l'altro fine di impiego era accertato, specie se direttamente od indirettamente rispondeva a scopo sociale o pubblico, la restituzione della somma depositata era accordata senza dilazione nella misura occorrente al raggiungimento del fine stesso. E se la moratoria non si fosse concessa si sarebbe dovuto ammettere un incremento di circolazione troppo grande: adottando i due provvedimenti si poté limitare quello speciale incremento della circolazione destinato a fornire mezzi straordinarii alle casse di risparmio per le

straordinarie richieste di rimborso. Il prolungamento della moratoria per quanto attenuata nella sua entità, specie dal dicembre 1914 all'aprile 1915, non era del pari necessario, ma si volle ritornare al regime ordinario con transizione graduale. Per le casse postali di risparmio non si erano stabilite disposizioni speciali, ma si era ordinato che si osservassero per i depositi anteriori all'agosto i termini regolamentari di rimborso, mentre dianzi si rimborsavano a vista: l'incremento di risparmi ritornò più copioso quando si ripristinò la pratica del pagamento a vista ed è notevole che istituiti con R. D. 20 Dicembre 1914 i libretti al portatore per deposito a risparmio presso le casse postali e fissati certi termini di preavviso per rimborso, con successivo decreto 1° aprile 1915 fu stabilito che i rimborsi in conto deposito a risparmio presso le casse postali rappresentati da libretti al portatore sono eseguiti a vista per qualunque somma.

Ma non bastava la moratoria dei depositi alle casse di risparmio ed agli istituti raccoglitori di depositi, poichè quantunque con dilazioni, dovevano concedere rimborsi, i quali nel complesso superavano quelli richiesti in tempo normale. E quindi occorreva accrescere le disponibilità di questi istituti.

Perciò, come già accennammo, furono autorizzate emissioni speciali di biglietti destinati a fronteggiare domande straordinarie di anticipazioni su titoli di Stato o garantiti dello Stato o su cartelle degli istituti esercenti il credito fondiario, presentate da Casse di risparmio ordinarie o da Monti di pietà che ricevono depositi a risparmio, con *guarentigia dello*

Stato, intendendosi le operazioni stesse fatte per conto dello Stato e nell'interesse pubblico — 300 milioni con R. D. 18 agosto 1914 n. 827 (di questi veramente con Decreto Legge 23 novembre 1914 n. 1287 furono assegnati 50 per anticipazioni a concessionari di costruzioni di ferrovie pubbliche su certificati di avanzamenti di lavori)—ed altri 300 milioni con R. D. 23 maggio 1915 n. 711 estendendo la facoltà di chiedere tali anticipazioni alle società cooperative di credito ed alle casse rurali cooperative, che ricevono depositi a risparmio. Gran parte delle attività delle casse di risparmio è investita in titoli di Stato e fondiari, donde la convenienza di promuovere anticipazioni a loro favore sopra questi effetti, dei quali il valore si era bruscamente depresso: ma questi seicento milioni non si sono impiegati che in parte, come pure anche non occorsero tutte le somme a conto corrente con speciale circolazione fra il Tesoro e la Cassa Depositi e Prestiti (200 milioni elevati più tardi ad un limite massimo di 400 milioni di speciale circolazione di biglietti). Dei quali si erogarono 281 milioni per eccedenza nei ritiri dei depositi dalle casse postali dall'agosto 1914 a luglio 1915, mentre dall'agosto 1915 si nota una eccedenza dei depositi sui rimborsi di 5 milioni in agosto, di 6 in settembre, di quasi 17 e mezzo in ottobre e 15 in novembre, 44 milioni in un quadrimestre. (Cf. Esposizione finanziaria del Ministro del Tesoro alla Camera dei Deputati dell'8 Dicembre 1915).

La garanzia dello Stato in queste operazioni ha lo scopo di rinvigorire la fiducia dei portatori di biglietti, sia per il deprezzamento dei titoli, sui quali

le anticipazioni vengono concesse, sia perchè la legge nostra bancaria esige come riserve non obbligazioni di Stato, ma o fondo metallico, o buoni del Tesoro esteri, che hanno maggiore prontezza di realizzazione a somma costante in moneta. Si noti che pure il Governo inglese, il quale non decretò la moratoria dei depositi bancari, garanti alla Banca d'Inghilterra la restituzione delle anticipazioni da essa fatte alle banche di deposito, un anno dopo la cessazione della guerra. In Italia si è giustamente e cautamente ristretta la garanzia dello Stato ai prestiti fatti sopra garanzia di valori, non si è così imposto agli istituti di emissione di raccogliere tutto il portafoglio delle casse di risparmio, senza sindacato ed allo Stato di assumerne la responsabilità economica.

Alla moratoria concernente la restituzione dei depositi fece riscontro quella relativa alle cambiali, mentre dopo la guerra nostra le disposizioni di quest'ordine si restringono ai combattenti ed hanno carattere più generale per gli altri; il decreto luogotenenziale 27 maggio 1915 n. 739 riguarda la guerra come caso di forza maggiore non solo quando rende impossibile la prestazione, ma anche quando la rende eccessivamente onerosa, perchè l'obbligazione sia stata assunta prima della data del decreto di mobilitazione generale e ciò a tutti gli effetti della liberazione da risarcimento di danni per inadempimento di obbligazione assunte. Per i commercianti e le società commerciali sono stabilite speciali norme, ad evitare in taluni casi la dichiarazione del fallimento, rinviando a dopo la conclusione della pace alcuni pagamenti. Sempre per favorire i detentori dei valori industriali

si promosse la costituzione di un consorzio che accordasse sovvenzioni mediante lo sconto di cambiali garantito da pegni sopra titoli industriali (R. D. 20 dic. 1914 n. 1375): Il capitale sottoscritto di 22 milioni può essere elevato a 25 milioni e le operazioni possono ascendere a dieci volte il capitale versato del consorzio (R. D. 30 agosto 1914 e Legge 17 marzo 1915). Finora l'azione effettiva del consorzio è stata di tenue efficacia.

Un gruppo di altri provvedimenti riguarda i lavoratori e prima gli emigrati ritornati in Italia; si accresce tosto, oltre a prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste, lo stanziamento nel bilancio 1914-15 delle spese del fondo per l'emigrazione da 5000 lire ad 800,0000 per assistenza a questi rimpatriati (R. D. 9 agosto 1914 n. 823) e si concedono mutui ai Comuni per integrare l'opera di soccorso a favore dei rimpatriati bisognosi, si assegnano ancora due milioni (R. D. 9 maggio 1915 n. 607 e decreto luogotenenziale 8 luglio 1915 n. 106), per lo stesso scopo. Inoltre al fine di temperare la disoccupazione si promuove con vari decreti il compimento di lavori pubblici già deliberati, si autorizza a dichiararlo urgente ed indifferibile, si facilita il loro appalto a cooperative o consorzi di queste, si semplificano le formalità necessarie per il conseguimento di mutui dalla Cassa Depositi e Prestiti ed a questa si anticipano cento milioni perchè possa concedere a mite saggio mutui ai Comuni ed alle Province per la pronta esecuzione di opere pubbliche. Se la creazione di lavori per attenuare la disoccupazione è fallace, poichè la quantità di capitale così applicata è sot-

tratta a domanda privata, che sarebbe diretta ad investimenti produttivi, quando per contro si tratta di opere, delle quali l'utilità fu dapprima riconosciuta, è opportuno di compierle in momenti in cui l'offerta di lavoro si presenta maggiore purchè non premano necessità più urgenti; la domanda totale di lavoro privato e pubblico si distribuisce in guisa più armonica e si occupa pure quel lavoro meno qualificato e più generico, che trova più difficilmente impiego e tanto meglio se tali lavori pubblici valgono poi ad intensificare le produzioni agricole od industriali. Del resto la dissoccupazione era più intensa nel periodo di neutralità, che in quello della guerra non sia; la domanda di Stato si è venuta sostituendo a quella privata e molte industrie poterono trasformare le loro produzioni, sicchè in taluni rami vi ha piuttosto deficienza che esuberanza di mano d'opera, mentre talune industrie particolari certo attraversano momenti critici. Ed indubbiamente in seguito il passaggio dalla guerra alla pace indurrà privazione temporanea d'impiego di molti lavoratori e la distruzione di capitali dovrà determinare diminuzione di salari.

In ogni paese si sono dovute stabilire deroghe alle leggi tutrici del lavoro degli operai, ed anche nel nostro, sia perchè la produzione per bisogni militari esigeva applicazione più intensa di forze lavoratrici, sia perchè donne e fanciulli dovettero parzialmente sostituire nell'industria i lavoratori adulti chiamati alle armi.

Maggiore considerazione richiede la politica che potrebbe dirsi dei consumi. Molti decreti proibiscono

l'esportazione di prodotti, consentendo però, con determinate norme, eccezioni al divieto, specie quando l'esportazione sia condizione per ottenere l'importazione di data ricchezza. Talune proibizioni di esportazione hanno scopo di difesa contro il nemico, ma talune altre hanno quello di conservare il prodotto per il mercato interno sia per i bisogni propri dell'esercito combattente, sia per quelli della popolazione civile, che non può disporre, come dianzi, dell'offerta di mercati esteri, od impedita, o diminuita.

Il miglior mezzo per stimolare l'importazione è però quello di lasciare libera l'esportazione: quindi appunto questi divieti di esportazione, quando non hanno imprescindibile carattere di nocumento al nemico debbono essere tolti, pure affine di non concorrere a scemare l'importazione, naturalmente ridotta per le condizioni di guerra. Ed anche si sono diminuiti ed aboliti taluni dazi protettivi; in Italia alcuni dazi di confine furono decresciuti con decreto legge del 18 ottobre 1914; poi dal 31 gennaio 1915 venne abolito il dazio sui cereali, e quest'abolizione sino al 30 giugno 1915 fu indi prorogata, prima al 31 dicembre 1915, poi al 30 giugno 1916. Questo provvedimento di esenzione completa è lodevole e sarebbe stato più lodevole anche se decretato prima: l'apertura di mercati da cui si ottengono a minore costo comparativo i prodotti è equivalente all'introduzione d'un perfezionamento industriale. Però certamente in tempo di guerra non può dare completamente gli effetti benefici che avrebbe consentito in periodi normali, poichè da una parte i bisogni cresciuti dei paesi di esportazione, dall'altra la sicurezza minore

dei trasporti marittimi, la riduzione dei trasporti stessi (la bandiera germanica ed austro-ungarica si possono dire scomparse commercialmente: e lo Stato ha dovuto in Inghilterra, come in Italia, requisire molte navi per scopi direttamente militari e per scopi di approvvigionamento dell'esercito) elevano i noli di coefficienti di assicurazione contro questi straordinari rischi e di coefficienti inerenti alla limitazione di concorrenza, ai quali debbono aggiungersi elementi di aggio inerenti al deprezzamento del medio circolante. Il governo aveva promosso la costituzione di consorzi granari fra camere di commercio provincia e comuni (con popolazione non inferiore a diecimila abitanti) allo scopo di acquistare, per rivendere, cereali o farine nell'interesse pubblico, escluso ogni profitto; ad essi gli istituti d'emissione furono autorizzati a scontare cambiali garantite da pegno dei cereali acquistati dagli stessi consorzi e depositati in magazzini generali o fiduciari, ed i consorzi avevano facoltà, di cui non sappiamo se e come si siano valse, di fissare il prezzo al quale i mugnai, farinai, pastai, esercenti al minuto, potessero vendere i cereali o le farine, loro fornite dal Consorzio. Inoltre il governo vendette anche al pubblico una quantità di cereali esteri, che aveva acquistati per l'approvvigionamento dell'esercito, e concesse facilitazioni nei trasporti, ma tranne per quel che concerne le disposizioni relative alla fabbricazione del pane economico di un sol tipo, il governo non intervenne a limitare il consumo. Il rincaro del frumento e di altri prodotti di consumo, come le carni, il quale trova la sua spiegazione agevole e nella diminuzione

del raccolto mondiale, e della produzione di tali ricchezze, nell'aggravamento delle indicate condizioni e specie dei noli, nonchè nelle maggiori richieste in Italia per il consumo più grande del soldato rispetto al cittadino meno abbiente, del rimpatriato rispetto ad altri di uguale posizione sociale, parve invece al governo non trovasse giustificazione sufficiente: si avvertiva che partite di grano comperate in giugno ed in luglio a 28 e 30 lire al quintale sono vendute a prezzi che arrivano pure a 50 lire, mentre si afferma che le esistenze siano considerevoli: dieci milioni circa avanzate dalla precedente raccolta, 46 o 47 milioni di quintali ottenuti da quella in corso, e circa 9 milioni di quintali acquistati dal governo all'estero, sommano un totale di oltre 66 milioni di quintali di grano, che è più della normale quantità annualmente consumata. Con decreto luogotenenziale 8 gennaio 1916 si è ordinato il censimento del grano e del granturco, cioè si è prescritto ad ogni detentore di denunziare la quantità, qualità e luogo di deposito dei detti cereali, allorchè tale quantità superi i cinque quintali. Non se ne è impedita l'alienazione, ma si obbliga a dar denuncia di essa nel termine di giorni cinque, se le vendite singolarmente o nel loro complesso abbiano raggiunto la quantità di 5 quintali. Contemporaneamente alla denuncia deve dichiararsi la quantità necessaria al consumo della famiglia del detentore, dei suoi coloni e sino al nuovo raccolto e la quantità necessaria a questo consumo si calcola in media a tre quintali a testa e per dodici mesi: pure si deve dichiarare la quantità occorrente per

le semenze, per l'alimentazione di animali, e trattandosi di mugnaio per la lavorazione per due mesi per il semolino: i comuni ed altri enti pubblici od istituti di beneficenza o assistenza debbono denunziare la quantità occorrente per i propri fini. Nelle vendite private non è prescritto alcun massimo di prezzo, ma con decreto luogotenenziale di pari data, in applicazione del Decreto-legge 22 aprile 1915, si disciplinano ed ampliano le requisizioni militari in materia di cereali, autorizzando le autorità militari ad acquistare grano e granturco, pur oltre i bisogni dell'esercito e per la popolazione civile, a prezzo fissato di autorità da commissioni provinciali entro il limite massimo stabilito dal Ministero della guerra, sentito il parere di una commissione centrale per gli approvvigionamenti, gli acquisti e la distribuzione dei cereali. Il prezzo netto da ogni imposta può essere pagato per contanti, a pronta cassa, quando si ritirino tosto la merce: metà per contanti e metà più tardi, al più entro due mesi dalla requisizione, quando l'autorità lasci i cereali presso il detentore, che ne diviene depositario per conto dell'amministrazione. Ed un decreto del Ministero della guerra del 12 gennaio fissa questi massimi sino a nuova notificazione: grani teneri e semi-duri lire 40 al quintale; grani duri 41 al quintale, granturco lire ventinove: mentre per i grani e granturchi d'importazione dall'estero il prezzo di requisizione è quello di primo costo, bordo o magazzino, risultante dai documenti originali, aumentato di non oltre una lira per quintale netto.

Confidiamo che il governo si varrà in misura

scarsa di questa facoltà di requisizione, ma solo la possibilità di essa aggrava, anzichè migliorare le condizioni del mercato granario, dal punto di vista del consumatore. La prescrizione della denuncia della quantità dei grani rammenta le *notificazioni dei grani* d'altri tempi e che gli storici ed economisti concordi dimostrarono sempre violate " dai libri delle notificazioni della ex Lombardia Austriaca risulta ad evidenza che i notificati appena danno di che vivere per poco più della metà di un anno: appare in seguito che in questa provincia il raccolto supera ordinariamente l'interno consumo, ecco dunque abtualmente fallace la notificazione del doppio per lo meno: nè si speri mai d'averla esatta; l'esperienza dei secoli ci deve disingannare „ disse il Verri: ogni anno periodicamente questa notificazione si intima in un editto, in cui si minaccia la confisca del grano non notificato, la pena pecuniaria di uno scudo per moggia di grano non notificato e maggiori pene anche corporali, eppure più d'un milione di moggia viene celato alla notificazione „: *sul libero commercio dei grani* di M. Gioia pure riprodotto nel 2° vol. della Biblioteca Rara, Ed. Sandron-Colombi febbraio 1901). E rammenta tutto quell'insieme di provvedimenti attinenti al tramontato sistema annonario, e che ebbero l'effetto di rendere più difficile l'importazione, di impedire le correzioni d'equilibrio che la libertà avrebbe recate. È assurdo attribuire alle incette gli aumenti di prezzo e le deficienze di offerta sul mercato; finchè lo speculatore ritiene il grano nei magazzini non realizza alcun guadagno e perde gli interessi del capitale e si assoggetta alle diminuzioni

ed ai cali, mentre soltanto ove le previsioni di incremento di prezzo futuro si manifestino trarrà un lucro dalla riserva compiuta. La possibilità di requisizione a prezzo determinato d'arbitrio toglierà eccitamento agli importatori, a meno che i massimi siano stabiliti con larga rispondenza alle condizioni del mercato, nel qual ultimo caso i massimi diventando prezzi normali, si arriverà ad un esacerbamento, anzichè ad una attenuazione di prezzo; quindi o insufficienza della provvista, od elevazione di prezzo ulteriore e distribuzione meno propria della riserva disponibile nei vari periodi. E si aggiunge che si stabilisce in guisa diversa il prezzo del grano estero e del grano interno, mentre, a parità di qualità, non possono di regola esservi due prezzi diversi di una stessa merce sul medesimo mercato, e si crede di potere con facilità conoscere i costi effettivi di produzione ed ottenimento delle derrate, mentre è questa una delle più difficili arti, e si presume d'agire sopra fatti che hanno tanti antecedenti e che sono in correlazione con tanti altri, senza preoccuparsi di quelli ed avendo l'illusione che questi non si modifichino. Il nostro governo, pur cedendo in parte ai pregiudizi popolari, non ha sinora (1) pienamente adottato il sistema anche peggiore e più semplicista della pura fissazione dei *massimi* o calmieri per le vendite pri-

(1) Quando questa Conferenza era già stampata si pubblicò il decreto luogotenenziale 11 Marzo 1916, che stabilisce il sistema del prezzo massimo anche nelle vendite private di grano: intorno ad esso valgono le osservazioni esposte nel testo: Di altri decreti in materia economica emanati in questo periodo non possiamo nemmeno fare menzione.

vate, di cui l'incongruità fu provata di nuovo, se non fosse bastata l'antica e plurisecolare esperienza, dalle applicazioni che se ne fecero durante la presente conflagrazione, particolarmente in Germania ed Austria-Ungheria, dove si dovettero continuamente mutare le norme regolamentari in proposito. In Germania si è in seguito passati ad un quasi monopolio di provvista e vendita non solo dei cereali ma pure di altri prodotti per parte dello Stato. Basti dire che per es. a Berlino l'offerta di grano diminuì dopo il 4 novembre 1914, giorno in cui andò in vigore l'ordinanza del massimo, che i profitti degli intermediari commerciali non si sapevano come determinare; se il prezzo massimo del grano era richiesto dal produttore, o dal commerciante all'ingrosso, doveva il commerciante al dettaglio nella sua vendita non percepire alcun lucro per poter rivendere al medesimo prezzo. Inoltre i prezzi massimi nelle zone orientali, più i costi di trasporto eccedevano nelle provincie occidentali il prezzo massimo ivi stabilito. La Camera di Commercio di Dusseldorf fece il seguente quesito al Ministro del Commercio: negozianti comperano grano a Kiel per 266 marchi: il costo di questo grano a Dusseldorf inclusi i trasporti (20,20 m.) ammonta a 286,20 marchi, ma il prezzo massimo di Dusseldorf era 276 marchi. E tale commercio illegale? e può il mugnaio pagare commissioni al di là del prezzo massimo a persone che negoziano la provvisione di grano offerta? Il Ministro rispose non esservi obiezione all'azione dei mugnai in quanto il grano è attualmente ricevuto a Kiel ed in quanto la commissione non costituisce parte del prezzo di

acquisto, secondo la vera intenzione delle parti. (Mary Stocks, *Maximum corn prices in Germany*, nell'*Economic Journal* 1915). I prezzi massimi finirono per essere i minimi fin quando non si discostavano molto da quelli del mercato, ma poichè dovevano restare invariati sino alla fine di dicembre ed aumentare a cominciare dal gennaio 1915, al principio ed alla metà di ogni mese di 1 marco e 50 pf. per tonnellata, i produttori e commercianti ritardavano le vendite, e la merce del peso indicato, alla quale si riferiscono i prezzi fissati, era diventata assai scarsa sul mercato e si concludevano contratti per frumento di peso superiore a Kg. 75 e per segala di peso superiore a Kg. 70 alla condizione che non si facessero controlli del peso della merce venduta. E siccome il calmiera era stato stabilito per la merce senza sacco, si esigevano per l'affitto del sacco circa 1 marco e 50 pf., si vendevano inoltre come cereali da semina anche i prodotti non destinati a tale scopo, perchè i cereali da semina non erano compresi tra quelli ai quali si doveva applicare il calmiera. (A. Garino Canina. Gli alti prezzi dei cereali ed il calmiera nella Riforma Sociale, Febbraio-Marzo 1915). E quel che si verificò pel grano, si verificò pure per altri prodotti cui si estese il provvedimento ed in cui il sistema per le immense complicazioni alle quali dava luogo, per gli inconvenienti che produceva, dovette abbandonarsi sostituendolo, come dicemmo con quello d'una provvisione quasi diretta per parte dello Stato, il quale pure non valse ad attenuare il rincaro dei prodotti.

Che il governo, il quale ha larghi bisogni per il

rifornimento dell'esercito, in concorrenza con importatori provenga all'ampliamento dell'offerta, può ammettersi e può anche in momenti eccezionali vendere a perdita, facendo così gravare sopra tutt'i contribuenti l'onere inerente alla diminuzione di prezzi. Ma non vi sono mezzi coercitivi diretti per regolare i prezzi e le produzioni: solo indirettamente si può agire promovendo la produzione e l'importazione a più basso costo.

Ed anche in materia di valori pubblici ed industriali non sono i mezzi di tassazioni legislative o di chiusure di mercati che possono giovare. La chiusura delle borse a principio della conflagrazione fu forse necessaria e venne adottata da tutt'i paesi, ma già da tempo in Inghilterra ed in Francia le borse sono state riaperte, mentre in Italia la chiusura fu anche di recente prorogata. Ora non è coll'impedire il grande e regolare mercato dei titoli pubblici che se ne mantiene il corso elevato; del resto è noto che, nonostante le repressioni penali talora applicate, si adempiono le stesse contrattazioni, che si sarebbero fatte in borsa non solo per mezzo di banche, ma di agenti di cambio, i quali si raccolgono in locali diversi dalle borse e tengono sedute periodicamente. Ma riescono meno agevoli le operazioni per coloro che vogliono fare investimenti duraturi di capitale ed il negozio delle divise estere è meno spedito e meno coordinato, così che non è escluso che quella più ampia correlazione delle domande ed offerte la quale si verificherebbe in borsa potesse temperare il prezzo delle divise stesse. Ben si sa che l'aumento del corso dei cambi è dovuto ad altre

circostanze, prima fra tutte le riduzioni di esportazioni di fronte ad incremento d'importazioni, le mancate rimesse di emigranti in Italia, i noli accresciuti per la scarsità di navi disponibili, date le requisizioni a scopi militari, ecc.. al che si aggiungono elementi attinenti al medio circolante, dei quali diremo. Ma è certo tuttavia che ove si possa disporre agevolmente di tutta la massa delle cambiali e dei titoli che servono alle liquidazioni internazionali le tratte d'un paese verso l'altro si aggiungono a quelle di altri paesi verso il medesimo: p. es. l'Italia potrebbe meglio valersi della carta svizzera per i pagamenti in Inghilterra. Il Governo ha mantenuta la chiusura delle borse in principale guisa forse per la difficoltà delle liquidazioni dei titoli dati a riporto prima della guerra europea, benchè la chiusura del luglio si fosse effettuata, ma già in taluni decreti si sono stabilite norme per la decurtazione e per gl'interessi di mora e d'altronde si potrebbe, riaprendo le borse, rinviare gli obblighi di acquisto dei valori per parte dei riportati ad un periodo congruo dopo la conclusione della pace, come si è fatto in altri paesi, salvo che il valore di corso di essi raggiungesse prima il livello della fine luglio 1914. Bene, nell'intento di resistere al rialzo dei cambi, si negoziarono prestiti negli Stati Uniti d'America ed in Inghilterra: per la durata del prestito è come se i venditori di quei paesi venissero pagati dai capitalisti delle loro contradè, sì che la quantità dei pagamenti esteri è diminuita ed i prestiti sostanzialmente constano di prodotti importati. Ed allo stesso fine gioverebbe permettere anche l'esportazione dell'oro: si sa che esso si impiega negli scambi interna-

zionali soltanto quando è il mezzo più economico di pagamento e che entra nei saldi internazionali in definitiva solo per quanto è richiesto dalla condizione delle circolazioni nazionali; le sue emigrazioni ed immigrazioni riescono a conferire a ciascun paese quella quantità di moneta, che data la velocità di circolazione e l'entità dei valori circolandi, ha un valore integrale uguale al suo costo o di produzione o d'importazione. La proibizione dell'esportazione dell'oro, mentre non apporta vantaggio alcuno, può rincrudire l'elevazione dei cambi od impedire una loro discesa.

Per quel che riflette la circolazione dei biglietti in Italia si procedette con criterio di giusta prudenza. Già accennammo a talune speciali emissioni consentite con speciali garanzie: quella di trecento elevata a seicento milioni per anticipazioni agli istituti di risparmio, soltanto in parte attuata, e che ha la sua guarentigia reale non nella riserva metallica, ma nel valore dei titoli depositati dagli enti sovvenzionati; quella di cinquecento milioni, 100 per mutui a favore di province e comuni per l'esecuzione di opere pubbliche, 400 per altri bisogni inerenti alla gestione della cassa depositi e prestiti, garantita su rendita dello Stato appartenente alla cassa stessa. Si sono inoltre accresciute le anticipazioni che gl'istituti di emissione sono obbligati a fare allo Stato da 155 a 300 milioni (ed i biglietti emessi in corrispondenza ad esse debbono avere una copertura in specie metalliche pari al terzo del loro ammontare) e di altri 125 milioni venne poi accresciuto questo limite col R. D. 22 maggio 1915 n. 671,

portando così le anticipazioni ordinarie a 485 milioni mentre altre anticipazioni chiamate straordinarie vennero più tardi autorizzate, di duecento milioni con decreto luogotenenziale 23 dicembre 1915, alle quali può corrispondere una emissione di biglietti per parte degli istituti d'emissione, che viene garantita non come le ordinarie da riserva metallica, sibbene da buoni del tesoro iscritti al nome dei singoli istituti creditori. Si poteva forse evitare questa circolazione di biglietti corrispondenti ai buoni del tesoro iscritti al nome degli istituti d'emissione, cedendo questi buoni agli istituti medesimi; l'operazione avrebbe guadagnato in semplicità e l'emissione totale sarebbe rimasta in confini più ristretti. La circolazione bancaria, per conto proprio degli istituti di emissione fu in tre riprese allargata d'un terzo per volta, così che i limiti massimi normali vennero raddoppiati, rimanendo fermo l'obbligo della riserva metallica ed equiparata nelle proporzioni del quaranta per cento; per l'aumento dei due primi terzi s'impose una tassa straordinaria di circolazione dell'uno per cento, per il terzo un contributo del due per cento. Quanto ai biglietti di Stato era stato autorizzato un aumento di circolazione sino a 700 milioni, cui si aggiunsero altri 400 milioni con R. D. 23 Maggio e 17 ottobre 1915, ma non occorre l'emissione dei buoni di cassa da una e due lire che era stata pure autorizzata.

Il limite massimo che si è consentito di accrescere è il limite massimo normale; è noto che gli istituti possono eccederlo, contrapponendo uguale quantità di riserva metallica alla parte che supera il

limite medesimo. Ma, come dicemmo, la condotta del governo e degli istituti di emissione fu cauta e sagace. Diceva il Ministro del Tesoro nella sua esposizione finanziaria alla Camera dei Deputati dell'8 dicembre ultimo: " in realtà, considerati insieme i tre istituti, l'ammontare dei biglietti in circolazione per conto proprio, comprendendo quelli coperti per intero da riserva metallica al 30 giugno 1914 era di milioni 2199; salì subito nell'agosto a milioni 2612; poi scese ed al 31 Dicembre era 2202; risalì e toccò il culmine alla fine maggio 1915 con 2652; al 31 ottobre scorso si è ridotto a 2101 soltanto cioè a meno della somma circolante nel giugno del 1914. Le riserve metalliche ed equiparate per i biglietti ed i debiti a vista, che a luglio dello scorso anno (1914) ammontavano a 1655 milioni, al 31 ottobre ultimo toccavano 1710 milioni. Ma bisogna tener conto della circolazione integrale: ora la circolazione bancaria in biglietti al 20 luglio 1914 era di milioni 1662, quella in vaglia bancari di milioni 115, la circolazione di Stato ascendeva al 31 luglio 1914 a 499 milioni, in totale milioni 2276, al 30 novembre 1915 i biglietti di banca ascendevano a milioni 3861, i vaglia bancari a 409, i biglietti di Stato (31 ottobre) a 997, totale milioni 5261. La riserva metalliche bancaria al 20 luglio 1914 era di milioni 1489, quella dei biglietti di Stato di 132 e cioè in totale 1621, mentre al 30 novembre 1915 la riserva metallica bancaria era di milioni 1509, quella dei biglietti di Stato (31 ottobre) 154 e cioè in totale 1663 con una differenza in più di 42, mentre la circolazione ebbe una differenza in più di 3001, ossia

aumento netto milioni 2959. La circolazione bancaria russa da milioni 4356 sale a più di 13 miliardi nel novembre 1915; quindi l'aumento è di più che nove miliardi, mentre l'incasso metallico diminuisce: pure assai forte fu l'aumento della circolazione germanica che ascendeva il 30 novembre 1915 ad oltre 9 miliardi, con un aumento sul 23 luglio 1914 di milioni 6462, ma essendosi aumentata la copertura di 721 milioni, l'aumento netto è di 5741 milioni: la circolazione francese salì ad oltre 14 miliardi, da 6 limite massimo normale, ma poichè salì pure l'incasso metallico l'aumento netto fu di 7887 miliardi. La circolazione inglese al 23 luglio 1914 ammontava a lire 733 milioni interamente coperti d'oro: al 1 dicembre 1915 in totale a 3112 milioni, ma tolta la riserva aurea accresciuta, l'aumento netto fu di milioni 1391. (*Economista di Firenze* 16 gennaio 1916 pag. 56-57).

Ora dobbiamo notare che la circolazione inglese procede nella sua massima parte, a mezzo di cheques e di compensazioni e che i biglietti vi hanno una funzione accessoria. Ciò nonostante non solo furono emessi biglietti di Stato da una sterlina e mezza sterlina, divenendo così la circolazione bancaria e di Stato, mentre prima era semplicemente bancaria, ma furono dichiarati i vaglia postali, le cartoline-vaglie ecc. moneta legale dalla legge 6 agosto 1914, sia che fossero emessi prima, sia che fossero emessi dopo la sua promulgazione. Inoltre il Tesoro ebbe dalla stessa legge facoltà di autorizzare la Banca di Inghilterra e le banche di emissione della Scozia e dell'Irlanda ad aumentare la loro circolazione car-

tacea oltre i limiti prescritti, ed i loro amministratori, dispone la medesima legge, saranno esenti da ogni responsabilità per tale aumento di circolazione avvenuto dopo il 1 agosto, in seguito ad autorizzazione concessa dal Tesoro o dal Cancelliere dello Scacchiere „.

Ma questa facoltà fu usata con grandissima parsimonia e più nei primi giorni dopo la pubblicazione della legge, perchè ancora i biglietti di Stato non erano pronti (*Economic Journal* dec. 1915) e tanto i biglietti di banca, quanto i biglietti di Stato sono sempre convertibili a vista. Invece negli altri paesi si proclamò il corso forzoso, allargandosi in misura ben più potente la circolazione. In Italia non si modificò il regime di *semi corso forzoso* vigente prima della guerra: si sa che i biglietti di banca sono convertibili a vista in moneta metallica od in biglietti di Stato, dei quali ultimi però il cambio è sospeso: certo aumentandosi i biglietti di Stato, anche l'inconvertibilità indiretta dei biglietti di banca diviene maggiore, perchè più biglietti di Stato stanno a disposizione delle banche per il cambio dei biglietti da esse emesse. Un temporaneo aumento di circolazione non è, del resto, evitabile in circostanze di guerra: è vero che diminuiscono taluni scambi, ma se ne accrescono altri per parte della Stato particolarmente, e se si aumentano i titoli fluttuanti o consolidati, che rappresentano debiti dello Stato, si accrescono pure per questo rispetto i valori circolanti, come l'entità della circolazione si aumenta se si aumentano le imposte: si aggiunga che la minore frequenza dei ritorni e del giro di ricchezza in ge-

nerale decresce la velocità della circolazione: laonde se vi son circostanze che agiscono in senso decrescente, ve ne sono altre che agiscono in senso crescente sull'entità del medio circolante. Ma per evitare il deprezzamento appunto bisogna che le emissioni siano contenute ne' limiti della necessità, altrimenti l'aggio non tarda a comparire e via via ad esacerbarsi e questa imposta latente, è ben più grave degl'interessi, anche elevati, che debbono soddisfarsi sui prestiti.

Il nostro Governo non è ricorso che per le necessità urgenti a questo mezzo insidioso di finanza, tanto pernicioso all'economia nazionale ed ha saviamente temperato le imposte ed i prestiti nelle varie loro forme. I principali provvedimenti tributari sono stati attuati nel periodo di circa un anno con varie leggi e decreti particolarmente col R. decreto 15 ottobre 1914, colle leggi 16 dicembre e 20 dicembre 1914 e coi decreti legislativi 15 settembre, 12 ottobre e 21 novembre 1915. Si possono classificare in entrate che potrebbero diventare permanenti, ed in entrate necessariamente temporanee: il primo gruppo può così suddividersi: A. nuovi tributi sui redditi, sugli affari e sulla ricchezza acquisita e cioè aumenti nell'addizionale ed istituzione di un nuovo decimo sulle imposte sui redditi e sugli affari, donde si presumono 100 milioni; imposta militare, gettito presuntivo 15 milioni, imposta sui proventi degli amministratori di società anonime: gettito presuntivo 3 mil. imposta del centesimo di guerra; gettito presuntivo 58 milioni: modificazioni alle tasse sugli affari e sulle vol-

ture catastali, gettito presuntivo 43 milioni; abolizione dei privilegi in materia di tasse di registro 4 milioni: totale 223 milioni, B. nuovi tributi sui servizi postali: 11 milioni. C. Nuovi tributi sui consumi non di prima necessità; aumento del prezzo dei tabacchi 20 milioni; dell'imposta sugli spiriti 7 milioni, sulla birra 4 milioni, sulla benzina ed altri olii minerali 6 milioni: totale 37 milioni. D. Nuovi tributi su consumi di prima necessità: aumento del prezzo del sale 20 mil. dell'imposta sui fiammiferi 3, 5, sullo zucchero 10, sui velocipedi 2, 4 totale 36 milioni. Quindi il complesso di queste entrate, suscettibili di diventare permanenti, si prevede ammonti a 307 milioni. L'altro gruppo di entrate necessariamente temporanee comprende l'imposta sui profitti di guerra preventivata in 54 milioni; abolizione dei privilegi in materia di tasse di registro, 27 milioni: deroghe a divieti di esportazione 14 mil. in complesso 95 milioni: e quindi nell'insieme 402 milioni in cifra tonda di maggiori proventi tributari (cfr. L. Einaudi art. nel Corriere della Sera 6 Dicembre 1915). E questa previsione sarà certamente superata dagli accertamenti; già nel primo semestre dell'esercizio finanziario quando non tutti i provvedimenti nuovi erano stati applicati si ebbero più che duecento milioni di aumento di entrate, così che probabilmente l'incremento arriverà ai cinquecento milioni, cui deve aggiungersi anche il risultato delle economie introdotte in tutti i rami dell'amministrazione.

La riforma dell'imposta ereditaria non ha importanza soltanto ai fini fiscali. La progressione del

saggio tributario iniziava delle quote ereditarie fino a 50000 lire, ma questo è limite troppo elevato rispetto alla ricchezza italiana, e restava così colpita con saggio proporzionale la maggior parte delle successioni. Si è ora invece applicata la progressione a partire da diecimila lire e si è così attuata una distribuzione migliore del carico tributario.

Le aliquote in linea retta vennero elevate sino al 7 $\frac{1}{2}$ °, e dal 15-22 $\frac{1}{2}$ ° sino al 15-30 $\frac{1}{2}$ ° per parenti lontani e gli estranei, parificandosi agli effetti tributari tutti i parenti oltre il quarto grado e gli estranei, e pur questa è giusta e conveniente norma che mentre accresce i proventi tributari, colpisce persone, per le quali l'eredità denota vero accrescimento straordinario di capacità contributiva, e di cui certo, in condizioni normali, l'economia era distinta da quella del defunto.

Inoltre si sono corrette alcune incongruenze della legge precedente (che esonerava da ogni tributo le eredità nel loro asse complessivo, non ammontanti a 100 lire, mentre tassava le quote anche inferiori, se l'asse sorpassava pure di una lira le lire cento) dichiarando esenti le quote sino a L. 100 in linea retta e tra coniugi; si sono, con larga visione degli scopi intellettuali e di cultura, equiparati agli istituti di beneficenza quelli di istruzione, ed i lasciti alle biblioteche, ai musei, vengono assoggettati come quelli ai primi istituti, alla misura costante, proporzionale del cinque per cento. Si sono esonerate da ogni tributo le trasmissioni delle collezioni di quadri, statue, porcellane, medaglie ecc. a favore di biblioteche, musei, gallerie, Università ed altri istituti le-

galmente esistenti nello Stato. Non si è stabilito alcun diritto sopra il complessivo asse ereditario, come dal precedente ministero era stato proposto, e correttamente, perchè quell'imposta sul patrimonio globale del defunto, non può trovare alcuna giustificazione: il defunto già fu colpito dalle imposte esistenti durante la sua vita e gli eredi traggono utilità dalla quota ereditaria percepita, non dall'asse complessivo. La scala progressiva veniva dianzi applicata a scaglioni in guisa che ogni quota ereditaria si distingueva in frazioni, e ciascuna parte si colpiva nella misura della rispettiva categoria. Il nuovo decreto legislativo elimina questo metodo, che aveva il pregio di rendere più graduale la progressione, e stabilisce per le varie categorie saggi complessivi diversi, il che rende troppo stridente l'aggravio tributario fra la massima somma dell'una e la minima della successiva. Solo ad impedire che la quota ereditaria maggiore divenga minore effettivamente, dopo pagata l'imposta, è stabilito che sulle quote ereditarie che superano la cifra, la quale segna il limite della classe precedente, la maggiore imposta dovuta per effetto dell'aliquota loro propria in confronto dell'aliquota della classe immediatamente inferiore, non potrà assorbire più della metà della somma per cui le quote superano l'accennato limite.

L'imposta sulla esenzione dal servizio militare che si riferisce al periodo di tempo per il quale l'esente sarebbe obbligato al servizio militare, è applicata con saggio progressivo, e parte da un minimo di sei lire per gli esenti con reddito non superiore a lire mille ed arriva ad un massimo di 3000 lire

per esenti aventi oltre 200000 lire di reddito. Le obiezioni che si erano opposte altra volta all'introduzione di quest'imposta furono quasi per se stesse rimosse in questo momento, in cui la stessa condizione dei chiamati alle armi in tempo di guerra, addimostrava dippiù l'infondatezza degli argomenti intesi a negare la differenza della loro situazione anche nel rispetto della posizione economica degli uni e degli altri. La progressività è giustificata dal fatto che si tratta bensì di imposta speciale, ma che è pur sempre imposta diretta, e che quindi deve proporzionarsi alla capacità economica dei contribuenti, considerando cioè la ricchezza dell'esente, come quella degli ascendenti. Altra è la ragione economica e politica che legittima la percezione del tributo, altra è quella che determina il suo assetto, la sua ripartizione; e la più larga tassazione dei maggiori abbienti è conforme agli scopi finanziari ed economici, ed appena parzialmente compensa l'inversa progressività delle imposte dirette. Per queste ed altre discussioni sull'imposta militare sono ottimi gli studi di Carlo F. Ferraris, che ne ha chiarito la natura e ne ha discusso le basi, narrandone le vicende legislative nei vari paesi con grande dottrina ed acume (v. il suo libro: *L'imposta militare nel sistema delle imposte speciali*, Milano 1915).

Anche nell'elevazione delle imposte dirette si sono adottati temperamenti giusti, esonerando i redditi minori; soltanto per la mancanza nel nostro sistema tributario di un'imposta generale sul reddito non si è potuto riguardare il reddito risultante da fonti varie, nel suo insieme e come fu avvertito da al-

cuni, avverrà che dell' esenzione fruisca chi anche possenga più redditi di diversa provenienza, ciascuno inferiore al rispettivo minimo esente, ma nel loro complesso a questo ben superiore e non possa invece goderne chi ne abbia uno solo di poco superiore al limite stabilito.

L'imposta sui profitti di guerra fu introdotta anche in Inghilterra e Germania; è del dieci per cento sulla quota del profitto superiore all'otto per cento e fino al dieci per cento del capitale investito, del venti per cento sulla parte fra il sedici ed il venti per cento, del trenta per cento sulla parte superiore al venti per cento. Colpisce così l'incremento dei redditi ordinari, come i nuovi redditi realizzati dal 1.^o agosto 1914 al 31 dicembre 1915: si valuta come reddito ordinario la media di quello accertato agli effetti dell'imposta di ricchezza mobile nel biennio 1913-14: per i nuovi redditi si procede per assimilazione col raffronto dei redditi di contribuenti della stessa categoria, e ad ogni modo il reddito ordinario non può essere valutato ad un importo inferiore all'otto per cento del capitale investito. Per gli intermediari l'imposta è del 5 per cento sull'eccedenza da oltre un decimo fino a cinque decimi sul reddito ordinario, del 10 per cento sull'eccedenza di oltre 5 decimi fino a 10 decimi del reddito ordinario, del 15 per cento sull'eccedenza da oltre dieci decimi fino a 20 decimi, del 20 da oltre 20 e sino a 30; del 30 sull'eccedenza di 30 decimi: sono esenti dalla sovraimposta i nuovi o maggiori redditi superiori a lire 2500.

Secondo la nostra legge sull'imposta di ricchezza

mobile i redditi non possono essere variati da parte del fisco se non ad intervalli quadriennali, mentre può il contribuente chiedere la rettifica entro un biennio. Ora quindi perchè venissero assoggettati gli eventuali maggiori profitti ad imposta di ricchezza mobile bisognava autorizzare una revisione straordinaria: però gli incrementi sopra i redditi del biennio antecedente, in luogo di essere tassati come i redditi stessi, sono colpiti in guisa più alta e progressiva. Questo sistema di accertamento, come fu osservato dal Cabiati (*Problemi finanziari della guerra*, nel *Giornale degli Economisti*, dicembre 1915), ha l'inconveniente di sottoporre a maggior tassazione le fabbriche e le industrie, i cui affari erano per crisi generale, sfavorevoli e per le quali i sovraprofitti servono a riparare alle perdite subite negli esercizi precedenti, in confronto agli stabilimenti che nei tempi normali realizzavano utili del 10, 12, 15 per cento.

Inoltre sfuggiranno dalla tassazione stessa degli sovraprofitti i redditi fondiari, pur fortemente cresciuti, e gli interessi dei titoli pubblici, non consentendo la tecnica del tributo sui terreni di accertare i primi e risolvendosi in inutile ripercussione sui contribuenti e forse in aggravio delle condizioni dei prestiti la percezione di un tributo sui secondi. Quanto alla traslazione dell'imposta su questi extraprofitti industriali bisogna considerare che questi se profitti maggiori hanno la loro ragione nei rischi più alti delle industrie durante la guerra, nell'investimento più esteso ma transitorio di capitali, nella vastità degli impianti, che debbonsi ammortizzare in periodo breve, insomma, in elementi che rispondono al coeffi-

ciente di minore preferenza di tali industrie, non si tratta in realtà di profitti straordinarii, sibbene di profitti speciali, ma normali, eguali a quelli che in altre industrie concorrenti si ottengono, poichè la divergenza di misura è correlativa alla divergenza di desiderabilità dell'impiego per parte dell'imprenditore. In tal caso l'imposta deve ripercuotersi, poichè altrimenti l'imprenditore avrebbe in tali industrie un profitto, solo apparentemente superiore, ma nella realtà inferiore al normale, in quanto togliendo da esso il compenso degli speciali costi inerenti al particolare investimento di capitale resulterebbe un saggio più tenue, che non potrebbe continuare non rendendo conveniente quell'impiego. Ma se invece si tratta di extraprofitti attinenti a monopolio dell'imprenditore, allora il tributo non può ripercuotersi da lui ad altri; poichè variando i prezzi, certo otterrebbe extraprofitti inferiori, ed i prezzi che conferiscono prezzo più alto egli avrebbe ugualmente stabiliti prima dell'introduzione dell'imposta. A differenza dell'imposta sulle unità prodotte, che varia a seconda delle unità stesse, le quali sono in funzione del prezzo e che quindi può addurre il monopolista a variazione di prezzo, quella sui profitti di monopolio non può eccitare a scegliere altro prezzo, e perciò rimane a carico pieno del monopolista.

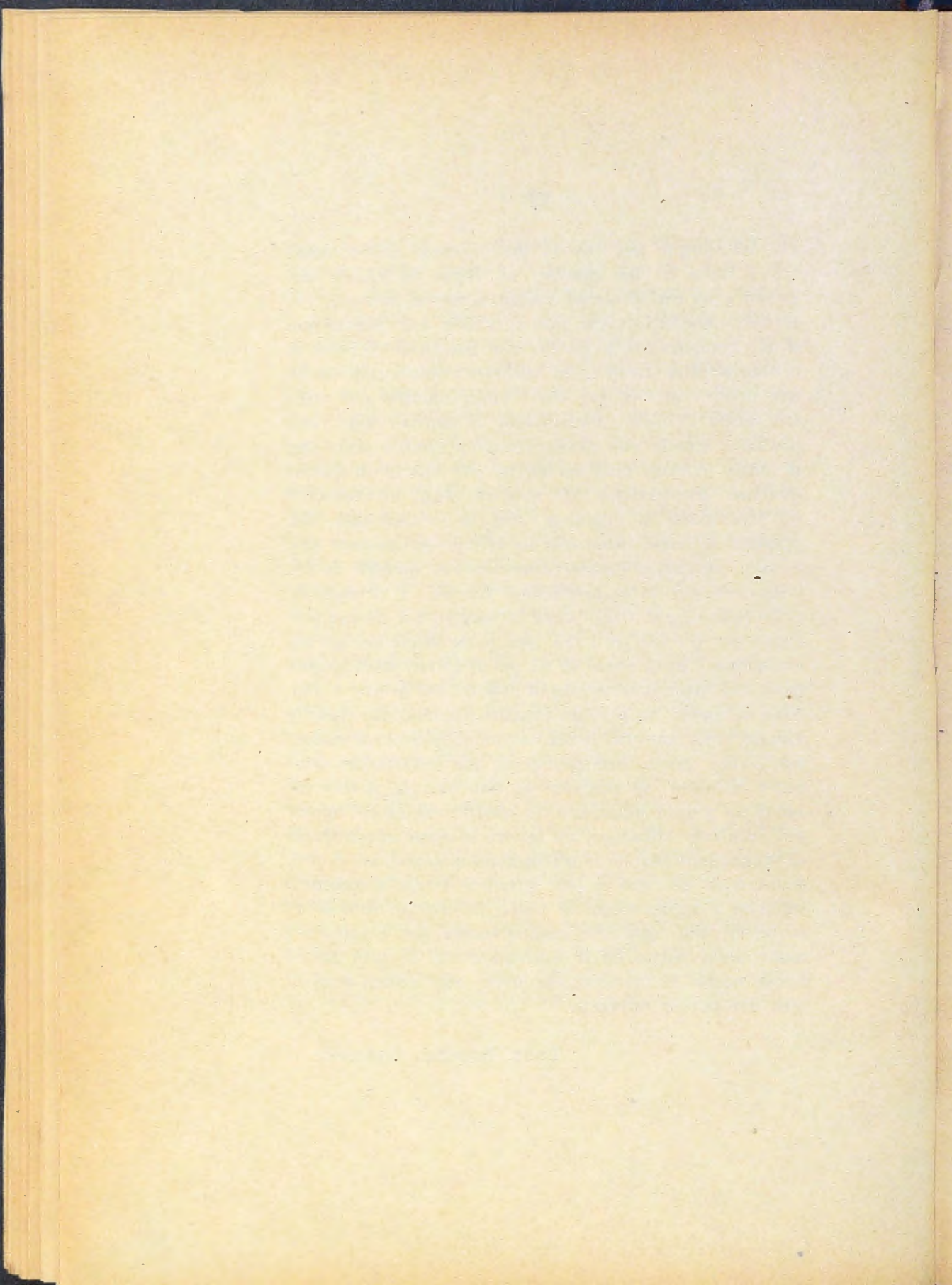
L'aggravio delle imposte indirette di consumo si riferisce per gran parte a consumi non di prima necessità: fra quelli che rispondono ai bisogni più urgenti della sussistenza poteva evitarsi l'esacerbamento del tributo sul sale, già così elevato in rapporto al costo del prodotto ed ai suoi usi indispensabili, e ba-

stava accrescere di poco il centesimo di guerra per conseguire i venti milioni di gettito sperati. Forse per motivo politico si è creduto di ricorrere a questo inasprimento tributario, per fare sì che ai carichi specifici maggiori occorrenti per la guerra partecipino pure le classi meno agiate. Ad ogni modo deve dirsi che per la progressività accennata e del maggiore tributo sulle successioni e dell'imposta sulle esenzioni dal servizio militare e di questa sugli extra-profitti, nonchè per i minimi di esenzioni concessi sugli accrescimenti delle imposte dirette, come per il fatto che sopra 400 milioni di previsioni, nemmeno 40 si riferiscono ad imposte gravanti consumi di prima necessità, le maggiori entrate furono distribuite con democratica equità, e che solo la mancanza d'un'imposta speciale sul reddito e sul patrimonio hanno impedito una ripartizione anche più conforme allo stato della ricchezza e dei bisogni.

E i quattrocento milioni bastano non solo a coprire il servizio dei due prestiti già emessi, ma pur di quello in corso di sottoscrizione, anche se raggiungesse cifre molto superiori a quelle che è dato sperare; solo l'Inghilterra fra le nazioni belligeranti ha, come l'Italia, preventivamente provveduto a questa garanzia reale delle obbligazioni, a dare ai creditori così granitica sicurezza e fiducia. Ed a questa cura rigorosa dell'equilibrio del bilancio, tradizionale in Italia, si deve anche il fatto che il prestito ora emesso, mentre presenta condizioni vantaggiosissime pei sovventori dello Stato, non aggrava troppo le condizioni dello Stato stesso: la Francia, paese ben più ricco del nostro, ha emesso un prestito di recente al medesimo sag-

gio del cinque per cento, ma al corso di 88, mentre l'Italia lo ha emesso al corso di 97,50, pagando così un interesse sostanzialmente minore. Interesse elevato tuttavia, non sperabile solo alcuni mesi fa, comparabile a quello che nei titoli di Stato si otteneva oltre trent'anni addietro, assicurato nella sua misura attuale per dieci anni, mentre pur considerando l'enorme distruzione di capitali già verificatisi e quella che avverrà ancora, non è certo che la metà odierna non subirà in tale spazio di tempo qualche declinazione nel mercato degli investimenti di ricchezza. Si aggiunge che la redimibilità del prestito al corso nominale in 10-25 anni accerta che i corsi correnti si manterranno elevati, mentre le facilitazioni per la sottoscrizione rateale, l'obbligo di anticipazioni sui titoli stessi al saggio del cinque per cento per il 1916 e 1917 per parte degli istituti di emissione, (ed al corso di 95 per il 1916) attrarranno pure chi spera incremento di redditi nel futuro e chi teme di dover in periodo prossimo temporaneamente valersi della somma investita. Sia il plebiscito finanziario del paese corrispondente all'entusiasmo con cui i cittadini sacrificano la vita per la patria. E mova da questa adunanza, in coordinazione all'opera del comitato cittadino, un lavoro intenso ed ulteriore di propaganda perchè la sottoscrizione grandiosa e per numero di aderenti e per quantità totale di somme, raffermi l'applicazione di tutte le energie morali e materiali alla lotta che combattiamo per l'integrazione della patria ed il conseguimento di una pace assisa sopra la realizzazione delle aspirazioni nazionali dei popoli oppressi.

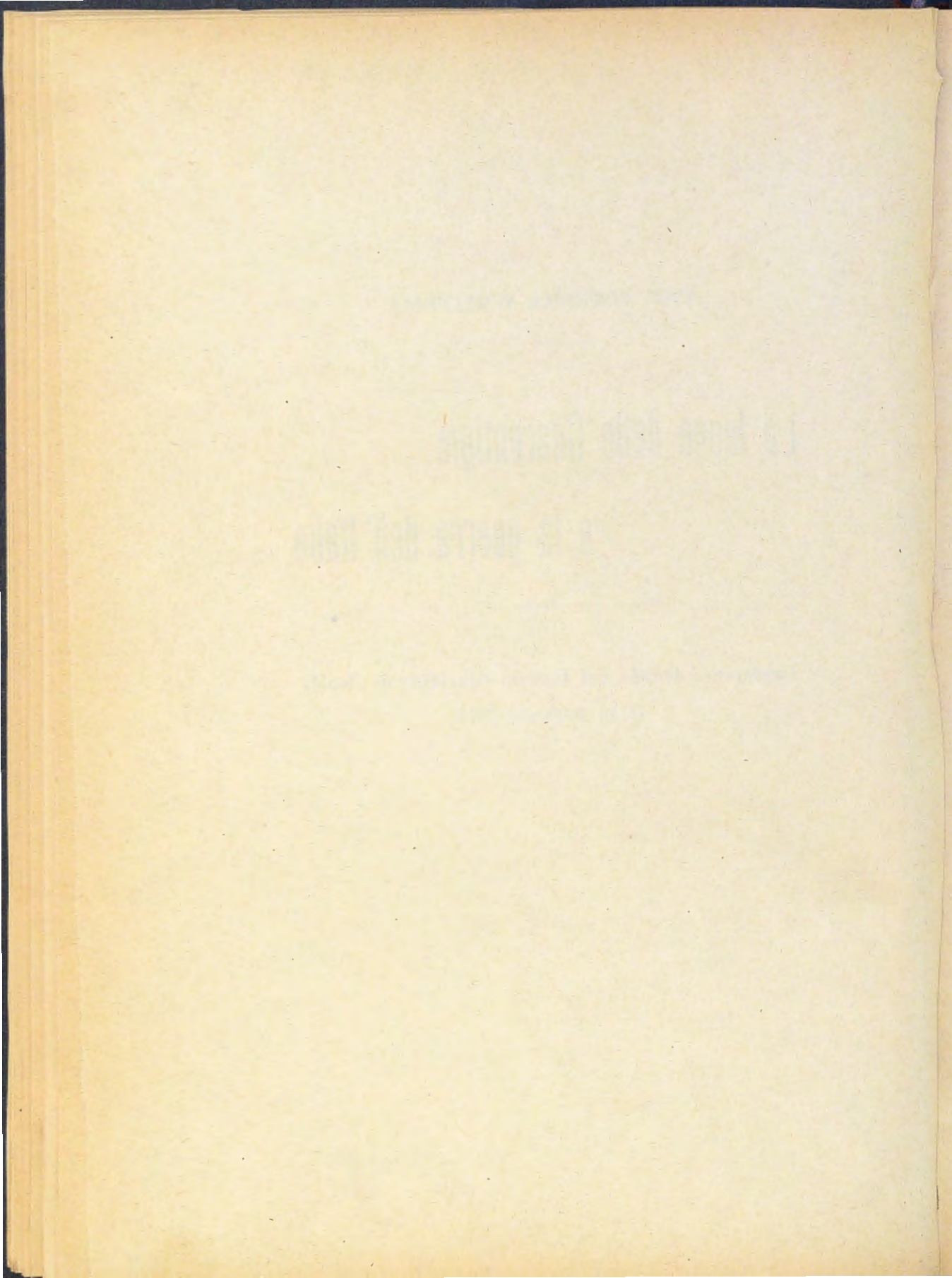
PROF. AUGUSTO GRAZIANI



Prof. DOMENICO SCHIAPPOLI

La legge delle Guarentigie
e la guerra dell' Italia

Conferenza tenuta nel Circolo Giuridico di Napoli
il 13 febbraio 1916.





Sento il dovere di ringraziare l'illustre Presidente di questo Circolo, prof. Augusto Graziani, dell'esortazione rivoltami di manifestare il mio pensiero sopra le varie controversie che l'attuale nostra guerra ha sollevato e tuttora solleva riguardo alla condizione fatta al Papa ed alla Santa Sede da quel documento di sapienza legislativa ch'è la legge delle guarentigie pontificie.

L'invito gentile dell'amico e collega doveva da me essere accolto, sia perché io reputo che in ogni tempo e specialmente nei momenti eccezionali debba chi fa professione di studi esprimere la propria opinione sui problemi contemporanei e che abbiano comunque con quelli attinenza; sia perchè desidero che questo mio discorso sia un doveroso omaggio di riverenza alla memoria di coloro che, in tempi assai difficili, cooperarono efficacemente alla formazione di quella legge. E se consideriamo che questa, messa alla prova nell'ora del pericolo, ha pienamente cor-

risposto all'aspettazione ed alle speranze di quei grandi che la formularono, noi esultiamo internamente in cuor nostro, ricordando che a quella legge dettero l'opera loro illuminata e sempre intenta a trovare il giusto equilibrio fra lo Stato e la Chiesa due dei più potenti ingegni del nostro Mezzogiorno, Ruggiero Bonghi e Pasquale Mancini.

E fu certo per miglior ventura d'Italia che il primo ad applicare in tempo di pace quella legge, nelle sue disposizioni più delicate, fu un grande statista meridionale, Francesco Crispi, e che coloro che ne hanno dovuto fare l'esperimento in tempo di guerra sono stati altri due meridionali insigni, Antonio Salandra e Vittorio Emanuele Orlando.

*
* *

La guerra europea, ancor prima che l'Italia entrasse in campagna, ha ravvivate le antiche controversie circa la *quistione romana* e la piena libertà ed indipendenza del pontefice in seguito all'abolizione del potere temporale.

Parecchie di tali quistioni si presentarono già alla mente dei nostri legislatori, quando si discusse la legge delle guarentigie; ma essi stimarono di aver seppellita per sempre la *quistione romana* con l'abolizione del potere temporale e d'aver ampiamente garantita la libertà ed indipendenza del pontefice con la legge che concedeva le prerogative quasi in corrispettivo dell'abolizione del potere temporale.

Ciò non pertanto, la quistione principale non parve risolta se non unilateralmente, cioè da parte dello

Stato italiano. Giacchè non solo la Santa Sede non accettò la legge delle guarentigie, ma quanto continuarono le proteste dei papi Leone XIII, Pio X e Benedetto XV contro l'occupazione del patrimonio di S. Pietro. E non furono proteste formali soltanto, qualora si tenga presente che la politica di Leone XIII mirasse al ripristinamento del potere temporale prima con l'aiuto della Germania e poscia con quello franco-russo.

In quanto alla legge delle guarentigie l'argomento che contro di essa si adduce e su cui ha nuovamente e solennemente insistito Benedetto XV nell'allocuzione del Concistoro del 6 dicembre 1915 è che essa, per essere una legge meramente interna e non di carattere *internazionale* (quale sarebbe un trattato fra l'Italia e gli altri Stati) o contrattuale (quale sarebbe un concordato fra l'Italia e la Santa Sede), è modificabile e revocabile ad arbitrio esclusivo dello Stato italiano. Onde la condizione giuridica del papa è incerta, maliscura, rimessa al beneplacito dei soli governanti italiani, una posizione che non presenta nè per la Santa Sede, nè per gli Stati cattolici o che hanno sudditi cattolici, alcuna garanzia di stabilità e d'intangibilità (1). Ecco le parole di Papa Benedetto XV: « Se consideriamo gli inconvenienti che dal conflitto europeo son derivati alla chiesa cattolica ed all'apostolica sede, ognuno vede quanto gravi essi siano e quanto lesivi dalla dignità del sommo pontefice.....:

« Certo non fece difetto a coloro che governano

(1) Ved. MOSCA T., *Intangibilità sostanziale e permanente della legge delle guarentigie*, estratto dalla « Nuova Antologia », 1915.

l'Italia la buona intenzione di eliminare gli inconvenienti; ma questo dimostra chiaramente che la situazione del Sommo Pontefice dipende dai poteri civili e che col mutare degli uomini e delle circostanze può anch'essa mutarsi ed anche aggravarsi. Nessun uomo sensato potrà affermare che una condizione sì incerta e così sottoposta all'altrui arbitrio sia proprio quella che convenga alla sede apostolica „.

Pertanto le quistioni, che si sono risollevate in occasione della guerra recente, si possono così riassumere: 1^a quella delle prerogative diplomatiche degli inviati degli Stati esteri presso la Santa Sede; 2^a quella della internazionalizzazione della legge delle guarentigie; 3^a quella della partecipazione del papa, anche come autorità semplicemente religiosa, alla conferenza della pace.

*
* *

La quistione delle prerogative diplomatiche degli inviati degli Stati stranieri presso la Santa Sede non venne risolta dalla legge delle guarentigie nella discussione che di essa si fece alla Camera (seduta del 15 febbraio 1871). Il deputato Corte propose che all'art. 12 della legge fosse aggiunto un articolo così concepito: “ Tutti i privilegi accordati al Papa e che
“ si riferiscono agli ambasciatori presso la Sede pontificia e all'invio di telegrammi e di corrispondenze
“ postali saranno sospesi in caso di guerra fra l'Italia
“ e altre potenze; in caso di guerra in cui l'Italia
“ rimanga neutrale od in qualunque altro caso che

“ sembri necessario per la sicurezza interna od esterna dello Stato „.

A tale proposta rispondeva il relatore della legge, Bonghi, affermando esser perfettamente vano l'ingegnarsi ricercare *a priori* quali variazioni possono i casi di una guerra costringere ad introdurre a questo o a quello dei privilegi concessi dallo Stato italiano alla Santa Sede. A ciò si accordò la Camera, rimanendo per altro inteso che, in tale eventualità, il Governo avrebbe potuto o assumendone la responsabilità come potere esecutivo o mercè una legge modificatrice di quella delle guarentigie sospendere le immunità agli agenti diplomatici presso la Santa Sede.

Evidentemente tutta la quistione consiste nel sapere, se lo Stato italiano possa ciò fare senza venir meno all'adempimento di un obbligo internazionale. È quistione secondaria, se ciò debbasi fare con legge o con decreto.

Si sostiene da qualche illustre scrittore., che nel momento stesso in cui si estinguevano le relazioni internazionali dello Stato pontificio, ne sorgevano altre fra l'Italia e gli Stati ch'erano in rapporti col capo della chiesa. Dal fatto che il papa seguitava a risiedere nel Regno per esplicare la sua funzione spirituale gli Stati esteri acquistavano un diritto verso l'Italia ad avere libertà di comunicazione col papa e il governo d'Italia assumeva verso di loro il dovere di permettere le relazioni ed assicurarne la libera esplicazione.

Ma noi obiettiamo, che tale libertà di comunicazione potrebbe benissimo svolgersi senza la presenza di appositi rappresentanti presso la Santa Sede e

senza che a questi siano riconosciute le prerogative diplomatiche. Le comunicazioni fra gli Stati esteri e il papa possono avvenire per corrispondenza postale e telegrafica.

La soluzione della quistione coinvolge quella della controversia, se la legge delle guarentigie sia una legge di diritto pubblico interno ovvero, pur essendo tale, sia stata emanata e debba essere eseguita per l'adempimento d'un dovere internazionale, al quale l'Italia era tenuta verso gli Stati cattolici o che avevano in maggioranza sudditi cattolici. Le conseguenze che derivano dalla varia soluzione sono diverse: nel primo caso la legge può essere liberamente modificata, interpretata, abrogata dal potere legislativo; nel secondo caso la modificazione od abrogazione di essa potrebbe costituire la violazione dei suoi doveri internazionali da parte dello Stato italiano che non potrebbe, per conseguenza, sottrarsi alla responsabilità derivantegli dal fatto di non averli adempiti.

Indubbiamente la legge delle guarentigie è di diritto pubblico interno (1). E ciò per un criterio materiale ed uno formale. Materialmente il diritto internazionale regola rapporti fra gli Stati e soltanto fra gli Stati: ogni altro rapporto sia fra individui, sia fra individui e Stato, sia fra subietti giuridici d'ogni specie, esclusi quelli che intercedono fra gli Stati come tali, rientra nel diritto interno. Formal-

(1) Su questo punto non v'è dubbio nella dottrina e l'opinione è anche degli scrittori clericali più spinti. Vedi autori citati da DEL GIUDICE V., *Le condiz. giur. della conciliazione tra lo Stato e la Chiesa catt. in Italia*, Roma, 1915, pag. 36 e n. 100.

mente il diritto internazionale emana dalla volontà collettiva degli Stati, mentre il diritto interno dalla volontà dello Stato o da una volontà autorizzata dallo Stato (1).

È vero che lo Stato italiano ha dato alla legge delle guarentigie la massima stabilità che ad una legge interna dello Stato possa essere mai accordata e che il Consiglio di Stato l'ha qualificata " legge fondamentale dello Stato „ (2), ma tutto questo non vale a conferire alla legge stessa quel carattere d'immutabilità che da noi non hanno le leggi, neppure quelle d'ordine costituzionale. Quindi non v'ha dubbio che la legge possa essere interpretata, modificata, abolita dal potere legislativo (3) che, secondo il nostro diritto pubblico, ha anche la funzione costituyente.

A tale legge fu espressamente negato il carattere di fatto internazionale, ovvero di vincolo volontariamente addossatosi dalla nostra nazione verso gli altri Stati (4). Lo stesso Consiglio di Stato ebbe a riconoscere che la legge non ha punto carattere di convenzione internazionale, dacchè fu spontaneamen-

(1) Cfr. ANZILOTTI, *Dir. internazionale*, I, Roma, 1912-1914, pag. 40.

(2) Parere del Consiglio di Stato, 2 marzo 1878 (SAREDO, *cod. eccl.*, I, 24-26).

(3) Cfr. ULLMANN, *Diritto internazionale e dir. interno*, trad. it. a cura di G. C. Buzzati, Torino, Unione tip. editr., pag. 289, n. 1.

(4) Così Francesco CRISPI, Ministro dell'Interno, nella sua nota 19 febbraio 1878, n. 1114 al Presidente del Consiglio di Stato (SAREDO, *ibid.*, 23).

le e liberamente fatta dal potere legislativo nazionale (1).

Infatti la legge non fu emanata in adempimento di un obbligo assunto dall'Italia verso gli Stati cattolici o verso il papa stesso, come sovrano spodestato.

La genesi storica della legge, almeno in quanto è pubblicamente nota, dimostra che essa fu emanata anche per soddisfare gli Stati che avevano chiesto ed ottenuto dall'Italia garanzie che al papa sarebbe stata lasciata libertà piena nell'esercizio della sua autorità spirituale e ad essi libertà di relazioni con la Santa Sede. La circolare 18 ottobre 1870 del Ministro degli esteri, Visconti-Venosta, non contiene alcun riconoscimento di obblighi internazionali. In essa si dice che "andando a Roma, l'Italia vi trovava una delle più grandi questioni dei tempi moderni", giacchè "si tratta di mettere d'accordo il sentimento nazionale e il sentimento religioso, salvaguardando l'indipendenza e l'autorità spirituale della Santa Sede, in mezzo alla libertà inerente alla società moderna"; si afferma che nella soluzione del problema in seguito all'abolizione del potere temporale si sarebbe apportato uno spirito imparziale e pieno di rispetto il più sincero pel sentimento religioso delle popolazioni cattoliche; si dichiara infine che il mondo cattolico non sarà minacciato nelle sue credenze dall'acquisto dell'unità italiana, ma non si accenna affatto ad obblighi di natura internazionale. Le garanzie che si enumerano per assicurare l'esercizio del-

(1) SAREDO. *ib.*, 24.

l'alta missione spirituale del papa e fra esse principalissima quella dell'applicazione della separazione fra Stato e Chiesa in Italia, *dopo che il Parlamento avrebbe dato la sua sanzione ai progetti governativi*, dovevano avere lo scopo precipuo di assicurare i fedeli, di convincerli che " ci sarà impossibile esercitare una pressione sulle decisioni della Santa Sede e di far della religione uno strumento politico „ (1).

Certamente lo scopo di garantire i cattolici di qualsivoglia Stato estero che essi non avrebbero incontrati impedimenti o vincoli nelle loro relazioni col Sommo Pontefice e colla Santa Sede fu il principale motivo della legge; (2) ma sta di fatto che gli Stati che potevano dirsi interessati nel 1870 rifiutarono di risolvere con norme giuridiche internazionali la condizione del sommo Pontefice. E ciò si legge nella relazione della Giunta della Camera dei deputati, Bonghi relatore, presentata il 16 gennaio 1871 (3).

(1) L'unico accenno ad un'assicurazione verso gli Stati si contiene nelle seguenti parole della circolare: « Voi potrete, intanto, assicurare il Governo presso il quale siete accreditato che il Santo Padre, che ha avuto la buona ispirazione di non allontanarsi dal Vaticano, è circondato dai più rispettosi riguardi da parte delle autorità reali e delle popolazioni ».

(2) Ved. parere del Consiglio di Stato 2 marzo 1878 citato.

(3) *Atti parlamentari*, Camera, pag. 341, col. 1: « Risulta che il Ministro degli esteri, dopo dichiarato (circolare 7 settembre 1870) che *l'Italia fosse pronta ad entrare in intelligenze con gli altri Stati circa le condizioni da determinarsi di comune accordo per assicurare l'indipendenza spirituale del pontefice*, visto che queste potenze, pur non rigettando l'apertura, non mostravano però alcuna premura di entrare in negoziati e davano chiaramente a vedere che preferivano lasciarci tutto quanto l'onore e la responsabilità

L'idea del congresso fu rifiutata dalla Francia; fu messa innanzi dall' Inghilterra , appoggiata dall' Austria, sostenuta dalla Baviera ; ma fu respinta dal Vaticano che non voleva lasciar sanzionare la decadenza del potere temporale e disdegnava le guarentigie (1).

Non varrebbe il dire che la legge dev'essere concepita come l'adempimento da parte del Regno d'Italia della condizione, sotto la quale le potenze, soprattutto le cattoliche , rinunziarono ad intervenire a favore del papa. Giacchè questa è una semplice ipotesi, non risultando che gli Stati apponessero tale condizione al loro non intervento, tanto più che alcune potenze si rifiutarono ed altre non potettero intervenire.

E non vale neppure obiettare che le guarentigie erano una condizione per il riconoscimento della cessazione del potere temporale da parte degli Stati. Giacchè si può osservare che l'estinzione di uno Stato è un mero fatto che non è in facoltà degli altri Stati di riconoscere o meno.

Gli Stati esteri, dichiarandosi, quasi senza eccezione, sodisfatti del modo ond'era assicurata la libertà delle comunicazioni col capo della Chiesa cattolica, avvalendosi dei mezzi dalla legge delle guarentigie loro concessi a tal fine, hanno rinunziato a considerarla come l'adempimento di un obbligo interna-

d'una soluzione, e starne poi a guardare e giudicare il successo e l'effetto, procedette ragionevolmente il 18 ottobre ad annunziare loro quali fossero gli intendimenti e le idee del governo italiano ».

(1) SCADUTO F., *Guarent. pontif.*, pag. 207, n. 1.

zionale, e per conseguenza l'hanno ritenuta come norma regolatrice di rapporti di diritto pubblico interno fra lo Stato italiano e la Santa Sede.

Adunque, giacchè la legge delle guarentigie non fu emanata per adempiere ad un dovere internazionale, non v'è alcun limite giuridico all'attività legislativa dello Stato italiano per quanto riguarda l'interpetrazione, la modificazione, l'abolizione di questa legge di diritto pubblico interno.

Questo vale di fronte agli Stati. Giacchè, di fronte al papa, la legge non potrebbe essere considerata diversamente, ancorchè fosse stata emanata in conseguenza d'un dovere internazionale. È vero che il diritto internazionale avrebbe potuto far obbligo all'Italia di accordare al papa determinati privilegi, ma questi per il papa sarebbero sempre stati diritti interni verso lo Stato concedente, comunque concessi in adempimento d'un dovere internazionale, cioè in adempimento d'un dovere d'uno Stato verso altri Stati. Il rapporto giuridico internazionale allora sarebbe interceduto fra gli Stati: il contenuto di tali rapporti sarebbe stata l'attribuzione di determinate pretese giuridiche al papa, il quale avrebbe così avuto dei diritti soggettivi verso lo Stato italiano.

Ciò premesso, è facile comprendere, perchè la legge della guarentigie fu recentemente dal Ministro Guardasigilli, Orlando, qualificata *documento di diritto obbiettivo*, nella seduta della Camera del 7 dicembre 1915.

Egli volle così riaffermare che le guarentigie stabilite da quella legge non avevano carattere contrattuale nè di fronte agli Stati esteri, nè di fronte

alla Santa Sede. Invero quando si fa un trattato internazionale, gli Stati sono soggetti di esso, e dal trattato nasce una pretesa giuridica d'uno Stato contro l'altro per l'adempimento dei suoi obblighi, onde nascono diritti soggettivi degli Stati contraenti.

Non essendo, pertanto, la legge delle guarentigie una convenzione internazionale, giustamente l'Orlando l'ha qualificata documento di diritto obbiettivo. Ma ciò non deve portare alla conseguenza che il papa non abbia diritti soggettivi derivantigli dalla legge. Giacchè, se lo Stato era libero di concedere le guarentigie, queste, una volta concesse, sono obbligatorie per lo Stato concedente ed in forza del suo stesso diritto; onde nessuno potrà negare al papa, come persona e come rappresentante della Santa Sede, il diritto soggettivo a pretendere dallo Stato italiano l'adempimento degli obblighi volontariamente assunti (1).

Non bisogna per altro dimenticare che la legge stessa pel suo contenuto, e per i fini che intendeva raggiungere, per gl'interessi universali che mirò a garantire, a tutela d'un grande interesse nazionale, è legge di somma importanza politica (2). I suoi

(1) Il MOSCA T., *Della intangibilità sostanziale o permanente della legge delle guarentigie*, estr. dalla « Nuova Antologia » 1915, p. 8, interpreta il pensiero dell'Orlando nel senso ch'egli abbia voluto dire che le guarentigie stabilite da quella legge sono guarentigie obbiettive della funzione del Sommo Pontefice in Roma, anzichè guarentigie subiettive della persona di lui. Però egli stesso soggiunge, che, non avendo la legge alcun carattere contrattuale, le guarentigie stesse vanno interpretate secondo lo spirito informatore di essa, indipendentemente dal consenso e dall'approvazione del Pontefice o di altri.

(2) Così Cons. di Stato, parere 2 marzo 1878 (SAREDO, I, 25).

effetti varcano i confini del Regno, in quanto mira ad assicurare al papa l'indipendenza personale nell'adempimento del suo ministero spirituale e la libertà di relazioni con la cristianità cattolica e con gli Stati. Quindi ogni interpretazione della legge deve informarsi sempre allo scopo della medesima, come ogni modificazione di essa dev'essere ponderatamente studiata per le ripercussioni che potrebbe avere presso i cattolici di tutto il mondo. Appunto perchè la legge rappresenta un impegno d'onore assunto dall'Italia al di fuori d'ogni obbligo internazionale, la sua osservanza dev'essere piena ed intera per le ragioni d'ordine superiore di moralità e di lealtà che sono al di sopra di ogni vincolo contrattuale.

E certamente uno dei titoli d'onore della nuova Italia fu l'aver scrupolosamente osservato l'impegno volontariamente assunto. Onde ben a ragione il Ministro Orlando potette affermare nel suo discorso a Palermo che dal 1871 in poi da tutti i Ministri, che si sono succeduti al potere, anche dai Ministri più notoriamente anticlericali, la legge delle guarentigie è stata sempre interpretata ed osservata con molta equanimità e larghezza.

Da tutto quello che abbiamo detto risulta che le prerogative diplomatiche, concesse ai rappresentanti degli Stati esteri presso la Santa Sede, possono essere sospese od abolite in tempo di guerra (1). E ciò sia

(1) Vedi. SCADUTO F., in « Corriere della Sera » del 3 maggio 1915; di contraria opinione e per un criterio politico LUZZATTI nel « Corriere della Sera » 25 aprile e 3 maggio 1915; cfr. BUZZATI, *ibid.* 20 maggio 1915.

perchè quelle prerogative derivano da una legge unilaterale dello Stato italiano, sia perchè la cosa deve essere riguardata dal punto di vista dei danni che possono derivare allo Stato italiano dalla presenza sul proprio territorio di persone rivestite delle immunità diplomatiche appartenenti a quegli Stati con cui l'Italia è in guerra o in rottura di relazioni diplomatiche.

Già è ammesso da tutti e dagli stessi pubblicisti tedeschi, es. dal Geffcken, che spettano allo Stato italiano di fronte agli ambasciatori accreditati presso il papa quelle stesse facoltà che ogni Governo può esercitare, secondo il diritto internazionale, di fronte agli ambasciatori accreditati presso di lui (1).

(1) Appena si pubblicava il decreto di mobilitazione generale (22 maggio 1915) si affermava che un passo fosse stato fatto dagli ambasciatori di Germania e d'Austria, accreditati presso il Re d'Italia, per richiedere al governo quale trattamento avrebbe fatto, in caso di guerra, ai ministri accreditati presso il Vaticano e che in proposito il nostro Governo avrebbe risposto che « in applicazione e non in deroga della legge delle guarentigie pontificie, la loro presenza a Roma, durante la guerra, non era compatibile, dovendo essi seguire la sorte dei loro colleghi accreditati presso il Re d'Italia, poichè godono le stesse prerogative e quindi si trovano nella medesima situazione ». Si annunciava quindi un documento pontificio per protestare per l'allontanamento degli inviati austro-tedeschi presso il Vaticano.

Ma subito dopo il governo faceva pubblicare (23 maggio) la seguente nota:

« È stata pubblicata la notizia di dichiarazione, fatta dal governo italiano, secondo la quale, in caso di guerra, non sarebbe stata consentita la permanenza degli inviati diplomatici presso la Santa Sede coi quali l'Italia si trovasse in guerra. Tale notizia è priva di fondamento ».

Ved. DEL GIUDICE, *op. cit.*, 127-28.

In secondo luogo qui sarebbero in contrasto due diritti: quello dello Stato italiano alla propria difesa e sicurezza e quello dello Stato belligerante ad avere presso il Papa una rappresentanza per interessi puramente religiosi. Ora sono appunto gli scrittori tedeschi autori e propugnatori di quella teoria dello stato di necessità per cui, nel conflitto fra due diritti degni di essere tutelati, debba essere sacrificato il meno importante.

Ed a conseguenze diverse non si giungerebbe, qualora si ammettesse che gli inviati degli Stati esteri presso la Santa Sede si debbano considerare rappresentanti diplomatici presso uno Stato. Essi, sul territorio dello Stato italiano, sarebbero da considerarsi come una missione diplomatica transitante o permanente sul territorio d'un terzo Stato.

S'intende sempre che la permanenza debba essere amichevole ed innocua, perchè possa essere rispettata. Ma " tale obbligo di rispettare le missioni diplomatiche straniere non toglie, però, minimamente allo Stato interessato il diritto di giudicare se il loro transito a traverso lo Stato offra motivo di preoccupazione o presenti pericoli e il diritto di adottare le necessarie misure precauzionali e preventive... In caso di guerra, cioè quando fra due Stati è proclamato già lo stato di guerra, nessuno dei due ha obbligo di accordare alle missioni dell'altro il transito e la permanenza nel proprio territorio, salvo che non abbia rilasciato ad una missione salvacondotto. In questo caso di fronte alle missioni straniere non potrà a meno di far ragione alle necessità della

guerra „ (1). Ed in quanto alla corrispondenza della missione, noi possiamo, per analogia, invocare quell'incondizionata approvazione che gli scrittori tedeschi (2) danno alla decisione presa nel 1870 dalla Germania di fronte agli ambasciatori stranieri rimasti volontariamente a Parigi, quando fu impedita la libera uscita dei loro corrieri recanti lettere chiuse.

La quistione da noi esaminata ha un'importanza teorica e noi abbiamo voluto indicare le linee direttive secondo le quali dovrebbe essere giuridicamente decisa. Giacchè in pratica essa è stata risolta nel seguente modo:

Il Governo italiano, scoppiata la guerra contro l'Austria, aveva dichiarato che avrebbe rispettato lealmente, anche durante il periodo di guerra, le immunità (3) dei rappresentanti presso la Santa Sede degli Stati coi quali l'Italia era in guerra o in rottura dei rapporti diplomatici. S'era per altro limitata ad esigere che il Vaticano esercitasse da sè la vigilanza sulla loro corrispondenza epistolare e telegrafica per impedire che abusassero delle loro immunità diplomatiche, servendosene a scopo di spionaggio, cioè per comunicare notizie militari, diplomatiche o altro a danno dell'Italia. Pare che il Vaticano non abbia voluto assumersi questo sindacato e gli agenti diplomatici dell'Austria o della Germania non fossero disposti ad assoggettarsi ed avessero preferito

(1) Vedi ULLMANN, *Dir. internazionale*, 288.

(2) ULLMANN, *op. cit.*, 289, n. 2.

(3) MOSCA T., *loc. cit.* pag. 6; Del GIUDICE V., *op. cit.* pagg. 127 - 28.

di andarsene, affermando di essere stati costretti a questo passo (1) E poichè l'allocuzione pontificia aveva accennato a *coazione* (2) senza per altro spiegare in

(1) Il Governo italiano emanò (31 maggio 1915) la seguente nota: « A proposito della permanenza degli inviati diplomatici, presso il Vaticano, di Stati coi quali l'Italia si trova in guerra o in rottura di rapporti diplomatici, qualche giornale tedesco afferma che il Governo italiano non ha soltanto tralasciato di garantire la sicurezza dei ministri presso il Vaticano, ma ha anche fatto annunziare dai suoi giornali che la legge delle guarentigie doveva temporaneamente sospendersi, se i detti ministri non si affrettavano a partire di loro iniziativa. Questa notizia è, in ogni sua parte, contraria alla verità. Sta, invece, che ad alcune domande rivolte alla Consulta dall'Ambasciata germanica, relativamente a quella questione, fu risposto che la speciale sovranità del Sommo Pontefice essendo garantita dalle nostre leggi, il Governo italiano è deciso di assicurarla, in ogni caso, in conformità delle leggi stesse. Fu aggiunta l'assicurazione che gli inviati dei Governi esteri presso la Santa Sede possono, in qualsiasi eventualità, risiedere liberamente a Roma e che il Governo italiano avrebbe preso ogni possibile misura per garantirne la sicurezza ».

E nel discorso del Ministro Orlando a Palermo il 21 novembre 1915 si legge: « Nella legge delle guarentigie, l'evento della guerra non era regolato espressamente; nè l'omissione era dipesa da imprevidenza, bensì, come attestano gli atti parlamentari del tempo, dalle esitazioni e dalla perplessità che generava la visione delle gravi complicazioni che quell'evento avrebbe determinato in materia già per sè stessa così ardua. Ebbene noi queste difficoltà che avevano resi perplessi uomini pur così grandi, abbiamo affrontate e superate col semplice presidio di una scrupolosa osservanza della legge, non soltanto mantenendo inalterate tutte le guarentigie che essa attribuiva, ma qualche lacuna che la esperienza rivelava colmando con uno spirito di larga interpretazione secondo il principio fondamentale della legge stessa ».

(2) Ecco le parole dell'allocuzione pontificia:

« Per tacere di altri inconvenienti, ci limitiamo ad osservare

che la pretesa coazione consistesse, il Ministro Guardasigilli, nella seduta della Camera 7 dicembre 1915, credette suo dovere dichiarare: " In punto di fatto occorre sapere se gli ambasciatori delle potenze con le quali l'Italia entrava in guerra, o veniva in rottura di rapporti diplomatici, si siano oppur no allontanati dall'Italia, di loro libera volontà. Io ripeto alla Camera, nel modo più formale e preciso, che essi si sono allontanati per loro perfetta e libera volontà. E non è troppo ardito il supporre che essi, personalmente, preferissero di andarsene, ma facendo credere che se ne andassero per forza: questo ad ogni modo è affare che riguarda loro e non noi. Per conto nostro, torno a dire che se ne sono andati perchè se ne sono voluti andare „.

*
* *

Adunque la legge delle guarentigie è un provvedimento interno con cui l'Italia ha voluto assicurare giuridicamente l'adempimento del dovere morale che le incombeva di garantire l'indipendenza del Sommo pontefice, capo della cattolicità, e il libero esercizio dell'autorità spirituale della Santa Sede nelle sue relazioni coi cattolici di qualsivoglia Stato estero.

che taluni degli ambasciatori o ministri accreditati presso di noi dai loro Governi furono costretti a partire per tutelare la loro dignità personale e le prerogative del loro ufficio: il che importa per la Santa Sede la menomazione d'un diritto proprio e nativo, e la diminuzione di una necessaria garanzia, del pari che la privazione del mezzo ordinario e più che ogni altro accconcio, di cui suole servirsi per trattare gli affari con Governi esteri „.

L'abolizione del potere temporale rese il papa realmente più libero di prima nell'esercizio delle funzioni spirituali, giacchè fu tolto alle potenze il mezzo di far pressione sopra di lui minacciandone il territorio. E la sua inviolabilità apparve piena ed intera quando con le sue encicliche nel 1873 eccitò i sudditi tedeschi a disubbidire alle leggi dello Stato. La stampa tedesca lamentava in quell'occasione che non si potesse agire contro di lui: " Se fosse sovrano anch'esso d'un territorio, si scriveva allora, la Germania potrebbe far la guerra al papa; se fosse suddito del Re d'Italia, potrebbe esigere che fosse punito secondo le leggi del paese „ (1).

E non si ricordava che la legge del paese sanciva l'inviolabilità e quindi l'irresponsabilità del papa. Onde ben a ragione il Minghetti (2) osservava: " Vi sono degli Stati così piccoli senza porti di mare o rinchiusi nel territorio di altri maggiori, ove non si possono portare le armi. E vi sono dei delitti, specialmente politici, per i quali non è lecito di chiedere l'extradizione, nè si può invocare un giudizio penale da uno Stato straniero „.

Il rammarico espresso dalla stampa tedesca in quell'occasione, quando il papa esercitava l'alta sua autorità spirituale, è la prova più manifesta della buona fede di chi oggi sostiene che il papa non sia libero nell'esercizio delle sue funzioni spirituali e che il potere temporale sia indispensabile per il pieno adempimento del suo ministero.

(1) SCADUTO, *Guarentigie*, 297 seg.

(2) *Stato e Chiesa*, Milano, 1878, 207-208.

La proposta della internazionalizzazione della legge, cioè di porre sotto la garanzia internazionale le prerogative di libertà e d'indipendenza del papa (1), dev' essere respinta.

Tale quistione non è nuova e fin dalla costituente romana fu proposto di dare al pontefice, anche di concerto con le altre potenze cattoliche, tutte le più convenevoli sicure e stabili guarentigie pel pieno libero ed indipendente esercizio del suo potere spirituale (2). Ma unificata l'Italia e proclamata Roma sua capitale, il Cavour ebbe occasione di dimostrarsi contrario alla internazionalizzazione delle disposizioni regolatrici della condizione del Pontefice in Roma. (3) Nel 1870 il Governo italiano non si mostrò alieno dall'addivenire ad accordi con le potenze cattoliche in ordine alle guarentigie da concedersi al papa, ma queste non vollero aderire e la cosa fallì, come si è detto, anche pel rifiuto della Santa Sede. (4)

(1) Vedi discorso di M.^r Rossi, arcivescovo di Udine, all'inaugurazione della VIII settimana sociale dei cattolici italiani, tenuta a Milano il 30 nov. 1913. Il Rossi conveniva, per altro, che la condizione attuale della società non permetteva che fosse ripristinato il principato civile dei papi. V. DEL GIUDICE V., op. cit., pag. 37-38 e n. 104 e 105.

(2) MOSCA T., loc. cit.

(3) Ciò si rileva dalle note scritte dal Cavour a margine delle proposte che intendeva fare Diomede Pantaleoni alla Santa Sede. Alla proposta del Pantaleoni « in caso di difficoltà potrebbe anche invocarsi le guarentigie delle potenze cattoliche », il Cavour appose questa nota: « accetto buoni uffici, mediazione; ma non posso ammettere garanzia né altro simile legame che possa dar pretesto a conflitti o interventi stranieri ».

(4) Vedi relazione dell'on. Bonghi presentata alla Camera il 16 gennaio 1871, sopra, pag. 11, n. 3.

Alla fine della discussione della legge delle guarentigie l'on. Mordini presentò un ordine del giorno così concepito :

“ La Camera dichiara che i principii e le disposizioni della presente legge non debbono formare soggetto di patti internazionali „ (1)

Ma, bisogna dire il vero, l'Italia s'era spinta as-

(1) « Un pubblico trattato, diceva il Mordini nella seduta del 20 marzo 1871, sulla legge che abbiamo votato ferirebbe la sovranità del diritto nazionale e ci costituirebbe in uno Stato di vassallaggio ignominioso, inaudito, unico nella storia. Ed infatti qualunque Stato avente cittadini cattolici potrebbe di continuo darci molestie infinite a cominciare dall'Impero germanico fino alle piccole repubbliche dell'America meridionale. E mentre noi abbiamo tanto faticato per acquistare ed assicurarci la indipendenza e l'unità, ci troveremmo in balia di un intervento permanente, esposti a pretese ognora presenti e ad esorbitanze così fatte che, permettetemi di dirlo, gli Stati barbareschi soggetti alle capitolazioni potrebbero essere oggetto di invidia a noi e noi ad essi di compassione ». E l'on. Mancini nella stessa seduta ribadiva: « Una stipulazione internazionale per assicurare la posizione ed i diritti del pontefice... porterebbe ad obblighi internazionali la cui interpretazione apparterebbe, perpetuamente ed in tutte le variabili contingenze della politica europea, a tutte le potenze contraenti e colla facoltà espressamente consentita a tutte queste alte potenze di esigerne l'adempimento. Ora quali sono i mezzi coi quali una nazione impone ad un'altra l'osservanza dei trattati?... Gl'interventi e la guerra. Dunque l'Italia con la stipulazione dei trattati di siffatta specie si esporrebbe ultroneamente e con imperdonabile leggerezza al perpetuo rischio di coteste eventualità. Per tal modo essa si troverebbe tutta costituita in uno stato di tutela, ridotta in una specie di perenne minorità e diminuzione di capo nell'ordine politico.... Il passato deve servirci di ammaestramento per l'avvenire.... Non esiste e non può esistere un partito il quale per avventura, dal punto di vista del suo particolare interesse, osi chiamare ancora una volta lo straniero in Italia ».

sai a malincuore a fare tale proposta, siccome risulta dalla importantissima lettera in data 12 giugno 1871 diretta dal Visconti-Venosta al Conte Greppi, allora ministro d'Italia presso la Baviera. (1) Il Ministro scriveva :

“ Qualche tempo fa furono presentiti alcuni fra i principali Gabinetti intorno ad un progetto di conferenza per la quistione romana. Questa iniziativa era partita in particolar modo dal Governo bavarese. Su questo proposito vi dico in una parola il mio pensiero. *Noi non desideriamo la conferenza.* Essa ci creerebbe per ora delle considerevoli difficoltà, ed il sentimento pubblico in Italia ha contro questo progetto le più grandi ripugnanze.

“ Ma il respingerlo in modo categorico ed assoluto potrebbe anche avere i suoi inconvenienti ed i suoi pericoli. Ciò che noi cerchiamo, dunque, è d'impedire che questo progetto prenda corpo, e di evitare, in prevenzione, che il governo italiano sia posto nella necessità di pronunziarsi... „

Alla soluzione del trattato internazionale non si può adattare nè la Santa Sede, nè l'Italia.

Non la prima: giacchè verrebbe in tal modo a riconoscere esplicitamente che il papa è sottoposto agli Stati, oggetto e non soggetto di rapporti internazionali, contro la teoria tradizionale curialistica della supremazia della Chiesa sullo Stato e della subordinazione di questo a quella.

Inoltre gli Stati contraenti potrebbero voler ap-

(1) Pubblicata la prima volta nel *Corriere della Sera*, 11 gennaio 1915.

porre delle condizioni al privilegio che essi verrebbero a concedere ed ogni condizione verrebbe a costituire un limite all'autorità pontificia e un'ingerenza dello Stato in materia religiosa.

Sentiamo la condizione che voleva fosse apposta il *Bluntschli* in quel suo lavoro sulla responsabilità del Papa, (1) che si credette scritto per ispirazione del Bismarck: " Esistono motivi giuridici e politici perchè gli Stati, allo scopo di prevenire usurpazioni e atti politici ostili da parte dei papi, mettano alla concessione del privilegio giuridico (del carattere di persona internazionale della Santa Sede) questa condizione che i papi da parte loro rispetteranno l'ordine legale e costituzionale dei paesi e non eserciteranno contro gli Stati alcun atto vietato dalla pace. — Se questa condizione non viene adempita, ciascuno Stato è autorizzato a togliere al Papa la protezione ed il privilegio „.

E non si arrestava a questo la proposta del *Bluntschli*, ma si spingeva tant'oltre da far dipendere dalla promessa di osservare il trattato internazionale la ricognizione del papa come capo della Chiesa cattolica: " Sarebbe meglio un trattato internazionale di tutti gli Stati cristiani, egli scriveva, o almeno dei principali, che determini la condizione precisa e i termini del privilegio. Potrebbe essere presentato ai Papi al momento della loro elezione, come un tempo la capitolazione elettorale agl'impe-

(1) *De la responsabilité et de l'irresponsabilité du Pape dans le droit international*; trad. Rivier, Paris, 1876, p. 22. Ved. BOMPARD, *Le pape et le droit des gens*, Paris, Rousseau, 1888, p. 218.

ratori; la ricognizione del papa da parte dei Governi, in qualità di capo della Chiesa cattolica, dipenderebbe dalla di lui promessa „.

Il Nys (1), pur accettando le proposte del Bluntschli e ritenendo che un accordo degli Stati in proposito sia difficile, credeva fosse meglio riconoscere il papa come persona di diritto internazionale ai patti espressi in un capitolato, giacchè così non potrebbe sottrarsi a certi doveri. Ed è notevole il ragionamento del Nys: il Papato è nemico della civiltà; sembra utile riconoscerlo come persona di diritto internazionale, acciocchè così si abbia il mezzo per frenarlo.

Come si vede, la internazionalizzazione delle prerogative pontificie doveva avere per scopo di limitare la libertà del pontefice.

Per quanto riguarda l'Italia, questa non potrebbe mai accettare una discussione diplomatica che non avesse per base i fatti compiuti, vale a dire la cessazione del potere temporale ed unione di Roma all'Italia e Roma capitale. E “ su questo punto, diceva già il Vesconti-Venosta nella sua citata lettera al conte Greppi, siate esplicito e fermo e non lasciate la benchè minima ambiguità nel vostro linguaggio. L'Italia non è disposta a rendere; ed è bene che le altre potenze lo sappiano „.

Inoltre un trattato internazionale, faceva giustamente osservare il Mancini nella seduta della Camera del 20 marzo 1871, un trattato internazionale per assicurare la posizione ed i diritti del pontefice

(1) *Le droit intern. et la papauté*, nella « *Revue de droit intern.* » X, pag. 532-33, 538 § IV.

porterebbe ad obblighi internazionali la cui interpretazione apparterrebbe ed in tutte le variabili contingenze della politica europea a tutte le potenze contraenti e con la facoltà espressamente a tutte consentite di esigerne l'adempimento.

Peggio poi sarebbe, se le potenze contraenti volessero inserire nel trattato internazionale la clausola che voleva fosse inserita il Bluntschli nel suo ricordato scritto e ch'è così concepita: " Benchè la libertà del pontefice possa godere la protezione più estesa, tuttavia ciascun Governo non è autorizzato a permettere che sia fatto abuso del suo territorio e del privilegio papale per atti di violazione della pace opposti al diritto internazionale e diretti contro un altro Stato. Ciascun Governo è responsabile verso gli altri di atti simili, precisamente come nel caso che un sovrano detronizzato volesse, da un territorio neutrale, ricominciare la guerra „.

Inoltre è incerto quali Stati dovrebbero stipulare codesto trattato. Astrattamente si dice bene che la persona ed i diritti del pontefice interessano gli Stati cattolici e quelli che hanno sudditi cattolici. Ora qual numero di sudditi cattolici bisognerà avere per conferire il diritto allo Stato di stipulare il trattato? E come si regoleranno quegli Stati che riconoscono la piena libertà religiosa o la separazione fra lo Stato e la Chiesa?

Che un Governo si avvalga della forza politica del papa per conseguire un suo determinato fine, si spiega e giustifica. Ma che uno Stato debba stipulare un trattato per garantire al Pontefice il suo pieno esercizio del ministero spirituale che non è minacciato

da chicchessia non si comprende, e tanto meno allorchè tale iniziativa si assuma dagli Stati protestanti per i quali l'azione positiva svolta dai Governi, quando non vi è di mezzo alcun interesse politico da salvaguardare, potrebbe costituire una grave offesa al sentimento religioso degli evangelici.

Da ciò si deve concludere che molti Stati, per motivi di diritto pubblico interno, rimarrebbero indifferenti; e quelli che pur si movessero difficilmente si metterebbero d'accordo.

La questione è più complessa, qualora la Santa Sede pretendesse d'intervenire quale soggetto del diritto internazionale nella conclusione del trattato. Giacchè il papa non accetterebbe mai la conferenza sulla sola base possibile, quella della esplicita rinunzia al potere temporale.

E d'altra parte sarebbe strana, per non dire irriverente, la pretesa di far intervenire il Capo della cattolicità cristiana come soggetto del diritto internazionale in una conferenza dalla quale egli dovesse uscire come oggetto di una convenzione fra i varii Stati.

Gli stessi cattolici italiani non si dissimulano le gravi difficoltà di una soluzione rimessa all'arbitrio delle potenze e dichiarano che " l'equa soluzione del contrasto tra Stato e Chiesa possa sempre avvenire per costituzionale volontà del paese da parte dello Stato, senza che la sua civile sovranità ne sia compromessa " (1).

(1) Vedi discorso Della Torre, presidente generale dell'Unione Popolare fra i cattolici d'Italia, in *Del Giudice*, op. cit. 40, numero 109.

Ma in qual modo debba provvedere lo Stato non è detto, tanto più che una soluzione che si limiti a migliorare la legge delle guarentigie non risulta ufficialmente accettata dalla Santa Sede (1).

D'altronde è un sofisma il sostenere che un trattato internazionale garantisca meglio di quello che faccia presentemente la legge delle guarentigie la libertà e l'indipendenza del pontefice.

In una eventuale lotta fra uno degli Stati contraenti e il Papa per una quistione di politica ecclesiastica interna, lo Stato si dichiarerebbe sempre sciolto dal trattato. E a tale facoltà non potrebbe costituire ostacolo l'essere l'impegno assunto verso gli altri Stati, giacchè è principio costantemente ammesso che ciascuna delle parti contraenti, nello stipulare un trattato, non si assoggetta che alla propria autorità e non si considera obbligata se non di fronte a sè stessa.

Aggiungasi che qualunque trattato può essere sciolto con un mezzo legale, cioè la denunzia, salva la responsabilità internazionale. In caso di rottura d'un

(1) Vedi DEL GIUDICE, op. cit. p. 41, n. 110. Il SODERINI, *Perchè il Papa deve partecipare al Congresso della pace*; in « Nuova Antologia », 1916, 433. opina che la legge non dev'essere perfezionata dagli stranieri e crede che questo sia anche il sentimento di Benedetto XV. Ma egli non dice come la legge dev'essere perfezionata, non produce documenti dai quali risulti il vero sentimento del Papa, tanto più che le parole del Segretario di Stato da lui riportate sono abbastanza oscure, cioè aspettare la Santa Sede « la sistemazione conveniente della sua situazione non dalle armi straniere, ma dal trionfo di quei sentimenti di giustizia che auguro si diffondano sempre più nel popolo italiano, in conformità del suo verace interesse ».

trattato, l'altra parte può da esso considerarsi immediatamente svincolata. E la ragione sta in ciò che " il diritto internazionale non offre al contraente leso dalla condotta sleale dell'altra parte un rimedio giuridico per ottenere l'adempimento del trattato; la parte lesa cioè, all'infuori dalla propria liberazione dagli obblighi contrattuali, altro mezzo non ha che la forza per costringere l'altra parte ad adempiere (1) ». Ora come si potrà ragionevolmente agire con la forza, quando l'altro contraente si dichiarasse sciolto dal trattato per l'avvenuta modificazione della coscienza religiosa del popolo, ovvero per rappresaglia contro la condotta politica del papa ?

Ricordiamo che le guerre odierne sono motivate da ragioni di preponderanza politica ed economica e non già da motivi d'ordine religioso. E sarebbe certamente inconcepibile in Francia, Stato separatista ed in Germania, Stato protestante, una guerra per costringere un altro Stato ad osservare un trattato, in cui si garantisca la piena libertà ed indipendenza del pontefice nell'esercizio del suo ministero spirituale.

Non bisogna, poi, dimenticare che tutti i trattati s'intendono conclusi con la clausola *rebus sic stantibus*. Mutandosi lo stato di cose antecedente, l'adempimento d'un trattato può venire in conflitto con gli interessi più vitali dello Stato e persino compromettere la sua esistenza, onde si verifica uno stato di necessità che rende impossibile l'adempimento del trattato.

(1) ULLMANN, *Dir. internaz. cit.*, pag. 429.

Ma la internazionalizzazione della legge delle guarentigie potrebbe essere una bandiera che copre una merce abbastanza avariata, cioè il ripristinamento, anche parziale, del potere temporale.

Contro simile aspirazione facciamo osservare che il papa si ritiene già sovrano di diritto e di fatto sui palazzi apostolici e giardini annessi. Egli lamenta la mancanza di garanzie che procede dal fatto di essere la legge delle guarentigie pura e semplice emanazione dello Stato italiano. E noi abbiamo dimostrato che, a parte le difficoltà e la quasi impossibilità di tradurla in trattato internazionale, il papa non godrebbe d'una libertà ed indipendenza maggiore.

Ma ammettiamo che il pontefice pretenda d'essere riconosciuto come sovrano temporale nell'interno dei palazzi apostolici. L'Italia dovrebbe apporre la firma al trattato che sarebbe sottoposto alla garanzia internazionale. Il trattato dovrebbe essere poi sottoposto all'approvazione delle Camere per potere avere il suo effetto (art. 5 dello Statuto). Basta soltanto enunciare questo fatto per dedurre tutta l'assurdità e la inattuabilità del progetto.

E procedendo di una in altra assurdità, ammettiamo che il potere legislativo approvi un tale trattato. Abbiamo già dimostrato che il potere temporale non garantisce l'indipendenza del pontefice. Esso, sebbene in proporzioni minime, tornerebbe ad essere causa di guerre e di discordie.

Infatti la teoria ecclesiastica intende e legittima la sovranità temporale del papa come un mezzo necessario per l'adempimento della sua missione spiri-

tuale. Di qui il concetto che esso esiste nell'interesse di tutto il mondo cattolico e che tutti gli Stati cattolici hanno il diritto ed il dovere di conservarlo o di esigerne dagli altri la conservazione. E ciò legittima il diritto d'intervento. Il quale potrebbe essere motivato anche da ragioni di ordine pubblico.

Invero noi non sappiamo come farebbe il pontefice a mantenere l'ordine pubblico in questo suo minuscolo Stato, ove la forza pubblica del Regno d'Italia non potrebbe penetrare, trattandosi di territorio di Stato estero messo sotto la garanzia delle potenze. Naturalmente queste potrebbero dire che non sono in grado di garantire lo Stato Vaticano, qualora non sia ad esse consentito di mandare soldati a Roma.

Basta accennare a queste ipotesi per dedurne tutta la loro assurdità.

La internazionalizzazione delle guarentigie è chiesta da qualche fanatico e da quegli Stati che cercano di avvalersi di essa come un mezzo di coazione psicologica contro il Governo italiano per fargli seguire un determinato indirizzo di politica estera. Può anche costituire un inganno teso a papi politici ed ingenui ad un tempo per spingerli ad aiutare la politica di un Governo o di uno Stato in date contingenze.

Noi italiani abbiamo un solo dovere, quello, cioè, di considerare come nemici tutti coloro che, all'interno e all'estero, pongono sul tappeto tali questioni che dividono gli animi e che, qualora fossero risolte nel senso da altri vagheggiato, avrebbero un solo ed inevitabile effetto, quello di rompere l'unità d'Italia. " La missione di una conferenza, scriveva il Visconti—Venosta nel 1871, non potendo aver altro

programma che quello della legge delle guarentigie con piccole varianti, avrebbe per risultato di allarmare da un lato l'opinione liberale e nazionale di Italia e di eccitare le illusioni del partito fanatico di altri paesi, partito il quale chiederebbe alla conferenza ciò che questa non potrebbe dargli in alcun caso, vale a dire la restaurazione del potere temporale „.

*
* *

Indubbiamente il papa attuale tende, coi suoi vari atti, ad aumentare il prestigio politico e l'influenza internazionale della Santa Sede. Se questo sia il fine ultimo o un mezzo per conquiste territoriali non vogliamo indagare anche perchè ci mancano gli elementi per un giudizio convincente. Noi dimostreremo che una sua partecipazione al congresso della pace, anche come autorità puramente religiosa, non si giustifica.

L'Italia, nell'interesse della sua indipendenza e della stessa sua esistenza, si deve recisamente opporre a qualsiasi partecipazione del papa al congresso (1).

La teoria ecclesiastica non scinde nel papa la doppia qualità di autorità religiosa e di sovrano temporale. Il papa, che interviene al congresso di potenze, come autorità religiosa, intende intervenire anche come sovrano temporale dell'ex-Stato pontificio che ha diritto di pretendere dagli Stati cattolici

(1) E siamo d'accordo col MOSCA T., op. cit., pag. 19.

e dai loro rappresentanti il riconoscimento e la tutela di tale sua qualità (1). Ora l'Italia deve prevedere e scongiurare il pericolo che si discuta della sua unità e della sua capitale in un congresso in cui si discuteranno certamente quistioni territoriali. La presenza del capo della Chiesa che è un *pretendente* al ristabilimento del potere temporale (cioè pretendente a rompere l'unità d'Italia) è un'offesa al sentimento nazionale ed unitario e quindi gli stessi cattolici italiani, se sono in buona fede, non debbono desiderarla (2).

(1) La quistione romana ha la sua base nel principio d'inseparabilità fra il papa e Roma. Che il primato di giurisdizione del papa sia per diritto divino congiunto alla sede romana insegnano i canonisti della Curia: vedi WERNZ, *Jus deoretatum*, Roma, 1906 t. II. p. 2, pag. 219, o gli altri autori cattolici citati dal DEL GIUDICE V., op. cit., p. 115, n. 77.

Ved. Enciclica di Benedetto XV *Ad Beatissimi*: « *Ecclesia sane iam multo diutius non ea, quae opus habet, plena libertate fruitur; scilicet ex quo caput eius Pontifex romanus ille coepit carere praesidio, quod, divinae Providentiae nutu, labentibus saeculis naetus erat ad eandem tuendam libertatem. Hoc autem sublato praesidio, non levis catholicorum turbatio, quod necesse erit fieri, secuta est: quicumque enim romani pontificis se filios profitentur, omnes et qui prope sunt et qui procul, iure optimo exigunt ut nequeat dubitari, quin communis ipsorum parens in administratione apostolici muneris vere sit et prorsus appareat ab omni humana potestate liber* ».

(2) Il SODERINI, loc. cit., afferma che il Governo italiano darebbe prova di mancanza di sano criterio e tatto politico nell'oporsi alla partecipazione del papa al congresso. Ma contro l'affermazione del Soderini sta l'opinione per noi più autorevole del VISCONTI-VENOSTA. In quanto alle ragioni di politica interna ricordiamo che l'unità d'Italia si è fatta dal popolo italiano, in grandissima maggioranza di cattolici, contro l'Austria e il Papato.

Per evitare ogni equivoco il Papa dovrebbe in precedenza rinunciare a qualsiasi pretesa di potere temporale; ma tale rinunzia, gli è impossibile giacchè è contraria al giuramento che fa prima di essere elevato alla carica pontificia ed è in contraddizione con la dottrina tradizionale che all'esercizio del ministero spirituale del pontefice è necessario assolutamente o relativamente il principato civile (1).

(1) Allocuzione di Pio IX *Quibus quantisque* 20 aprile 1849; *Si semper antea* del 20 maggio 1850; Enc. *Qui nuper* 18 giugno 1859; allocuzione *Ad gravissimum* 20 giugno 1859; Enciclica *nullis certe* 29 gennaio 1860; allocuzione *Novos et ante* 28 sett. 1860; allocuzione *Iam dudum* 18 marzo 1861; allocuzione *Maxime quidem* 9 giugno 1862.

Inoltre v. le proposizioni 25, 75, 76 del Sillabo. La costituzione *Respicientes ea omnia*, 1° nov. 1870, respinse la legge delle guarentigie e comminò le pene ai conquistatori di Roma: «... ex debito officii nostri declaramus nunquam nos admissuros aut accepturos esse, nec ullo modo posse excogitatas illas a gubernio subalpino cautiones, seu *guarentigie*, quaecumque sit earum ratio, neque alia quaecumque sit eius generis et quocumque modo sancitae, quae specie muniendae nostrae sanae potestatis et libertatis nobis oblata fuerint in locum et subrogationem civilis eius principatus, quo divina providentia Sanctam Sedem apostolicam munitam et auctam voluit... Quoniam, vero, nostra monita, expostulationes et protestationes in irritum cesserunt, ideoque auctoritate Omnipotentis Dei SS. Apostolorum Petri et Pauli... declaramus eos omnes, quilibet dignitate, etiam specialissima mentione digna fulgentes, qui quarumcumque provinciarum nostrae ditionis atque almae huius urbis invasionem, usurpationem, vel eorum aliquam perpetrarunt... maiorem excommunicationem aliasque censuras et poenas ecclesiasticas... incurrisse ».

Quando Umberto I ascendeva al trono, Pio IX incaricava il cardinale Simeoni di mandare ai rappresentanti della Santa Sede presso i governi stranieri, perchè a questi si facessero presenti le prote-

Il papa non ha qualità per intervenire ad un congresso, in cui si discute di pace fra i vari Stati belligeranti.

Ed ancorchè nel futuro congresso intervengano i neutri, il papa non potrebbe mai intervenire. È vero che il Papa e il Cardinale Segretario di Stato mettono una cura estrema nell'affermare la loro neutralità assoluta fra i vari gruppi dei belligeranti.

Ma ciò non può voler dire altro che il papa, come padre comune di tutti i fedeli, non parteggia nè per un gruppo nè per un altro. Giacchè la neutralità della Santa Sede non può essere che teorica, non essendo essa rappresentante di uno Stato.

Se il Papa intervenisse al congresso, la sua neutralità potrebb'essere scossa da una partecipazione attiva agli interessi d'uno dei gruppi dei belligeranti, quando il papa stesso ha dichiarato nè utile nè conveniente coinvolgere l'autorità pontificia nelle contese internazionali.

Da ciò segue che la partecipazione del papa al congresso non avrebbe altro scopo che di garantire i così detti diritti imprescrittibili della Santa Sede, vale a dire creare difficoltà al Governo italiano.

Le ragioni suddette giustificano il non intervento del papa al congresso alla pace dal punto di vista del diritto *nazionale* italiano.

Dal punto di vista del diritto internazionale (che-

ste del papa contro Umberto, il quale assumendo il titolo di Re d'Italia « aveva preteso sanzionare la spoliazione della Santa Sede ».

Innumerevoli furono gli atti di protesta di Leone XIII. In quanto a Pio X ved. specialmente lettera 28 aprile 1904 del Cardinale Segretario di Stato all'ambasciatore di Francia.

chè si possa dire del suo valore, ai nostri giorni) non si giustifica la partecipazione del papa al congresso, giacchè egli non è persona di diritto internazionale, come non è tale la Chiesa cattolica.

Questa come organismo a sè che si sovrapponga, si contrapponga o si ponga accanto ai singoli Stati non esiste.

V'ha il capo di questa Chiesa col suo governo centrale esistente in Roma e poi vi sono tante chiese distinte esistenti nei singoli Stati con propria costituzione, modificata talvolta dal diritto civile. Le singole chiese nazionali sono sottoposte alla supremazia dello Stato, onde i loro rapporti con questo sono di diritto pubblico interno. E tali sono anche quelli che intercedono fra gli Stati ed il capo della Chiesa cattolica dal momento che questi non è più in grado di far valere la sua supremazia sugli Stati e manca il momento caratteristico del rapporto internazionale, quello cioè di regolare rapporti fra Stati, enti autonomi ed uguali.

Ma ancorchè si considerino i due enti come autonomi ed indipendenti, l'azione della Chiesa potrebbe essere giuridicamente indifferente per lo Stato (es. nel sistema della separazione); in questo caso altro rapporto non potrebbe sorgere se non di semplice polizia.

E neppure si ha una norma di diritto internazionale, quando i due enti si accordano per regolare materie ritenute di comune giurisdizione riferentisi allo Stato contraente. I concordati che sono i mezzi ordinari con cui si traducono in atto siffatti accordi non sono norme internazionali, perchè non sono il prodotto

della volontà collettiva di due Stati, anzi, se sono norme giuridiche, ciò è dovuto proprio alla volontà dello Stato contraente.

Il pontefice, come capo della chiesa cattolica, non è persona del diritto internazionale, giacchè soggetti di codesto diritto sono gli Stati ed esclusivamente gli Stati. Anzi dalla personalità giuridica internazionale dello Stato non deriva neppure quella del sovrano.

Prima del 1870 il papa aveva due qualità: quella di capo della chiesa cattolica e l'altra di capo d'uno Stato riconosciuto come persona del diritto internazionale. Ma neppure allora il papa era soggetto del diritto internazionale. Tale era lo Stato pontificio, il papa essendo capo d'uno Stato riconosciuto dagli altri Stati come membro della comunità internazionale.

L'occupazione di Roma segna, dal punto di vista giuridico, l'estinzione dello Stato pontificio nello Stato italiano. L'estinzione avviene per *debellatio*, cioè conquista di guerra, dimostrata dall'assoluta impossibilità di resistere delle forze pontificie e dal venir meno di tutto il funzionamento dell'antico Stato (1).

(1) Non manca chi ha sostenuto che lo Stato pontificio continuò ad esistere anche dopo il 1870 limitatamente a quella porzione di Roma che non fu mai effettivamente invasa dalle truppe italiane e nella quale l'autorità italiana non veniva materialmente sostituita a quella pontificia. Quindi il papa sarebbe ancora capo d'un piccolo Stato riconosciuto come soggetto del diritto internazionale. A ciò si aggiunge la capitolazione del 1870 che escludeva l'occupazione di una parte della città.

Ma questi argomenti non reggono: 1° il titolo di acquisto sta nella *debellatio*, conquista che portò alla soppressione della subiettività internazionale giuridica dello Stato pontificio con l'annien-

Non neghiamo che, anche dopo l'estinzione dello Stato pontificio, la questione della sovranità del papa s'è agitata. In Francia, per es., tanta gente ostinata ha innalzato, ogni anno, la bandiera papale allo scopo di poter affermare davanti ai tribunali che il papa è sempre un vero sovrano, di cui è lecito esporre la bandiera secondo la legge. La Cassazione penale, senza esaminare la questione se la qualità di sovrano fosse stata tolta al papa anche dalla rottura delle relazioni diplomatiche avvenuta il 29 luglio 1904 ed in seguito alla legge di separazione 9 dic. 1905, ha ritenuto giustamente che il papa non è un sovrano estero dopo il 1870 (1).

Il potere politico che da lui si esercitava nei confini dello Stato pontificio è scomparso. Impropiamente si chiama "sovranità", l'influenza e l'autorità ch'egli esercita sulle anime e sulle coscienze dei fedeli e poichè questa è puramente religiosa, è estranea al diritto.

La nostra legge delle guarentigie non parla mai di "sovranità" (2) e non varrebbe il dire che il

tamento dell'organismo statale preesistente e la successione nella sovranità del vincitore al vinto; 2° le convenzioni relative alla capitolazione sono patti d'indole militare che contengono ordinariamente la fissazione dei termini e delle condizioni della resa; ma non si estendono ad atti di disposizione di carattere politico (es. acquisto o perdita della sovranità).

(1) Cass. criminale 13 giugno 1913 e DONNEDIEU DE VABRES, *La souveraineté du pape et la séparation des Eglises et de l'Etat*, in « Revue du droit intern. public », 1914, 330 segg.

(2) Giustamente osservava l'on. Ferri alla Camera nella seduta 10 dicembre 1915: « Se io leggo la legge delle guarentigie, che è veramente documento di sapienza dei nostri maggiori, io non trovo

papa è sovrano, perchè non sottoposto ad alcuna legge, giacchè la legge delle guarentigie è la prova del suo assoggettamento alla legislazione italiana.

Per altro si obietta che il papa dispone d'un potere politico che s'è manifestato in modo continuo a traverso la storia.

Ma la base di questo potere politico è l'influenza ed autorità spirituale che ha il papa sulle coscienze e come questa è estranea al diritto così lo è, del pari, il suo così detto potere politico.

Nel medio evo, dati la concezione cristiana della società e il rapporto di subordinazione degli Stati cristiani al Papa, questi aveva indubbiamente un potere politico. Ma oggi, rotta l'unità della fede religiosa e affermatasi gli Stati autonomi ed indipendenti, l'unico potere politico è quello che deriva dalla sovranità dello Stato. Quando si dice che il papa dispone d'un potere politico assai grande per affermarsi indipendente di fronte agli Stati, per contrapporsi ad essi e qualche volta per opporsi, si dice cosa inesatta, giacchè i sudditi dello Stato, ai quali sono diretti i comandi o divieti pontificii, potrebbero incorrere in gravi penalità, qualora essi ubbidissero al pontefice al di là del territorio della coscienza.

Ma se noi esaminiamo la forza politica di cui di-

la parola *sovranità*, nemmeno con l'aggettivo *spirituale* dal Ministro Guardasigilli d'Italia attribuita al Sommo Pontefice. La legge delle guarentigie parla di prerogative del Sommo Pontefice e parla del suo ministero spirituale. Ammettere e parlare d'una *sovranità spirituale* significa spostare la questione sopra un terreno nel quale si dà facile campo a chi accampa pretese diverse di polemizzare sull'aggettivo e sostantivo ».

spone il papa nel suo funzionamento, vediamo che essa si è rivelata nella sua piena efficacia solo quando si è posta a servizio di un Governo. Così Leone XIII giunse a far riconoscere l'Inghilterra dagli Irlandesi, a far votare le leggi del settennato militare in Germania, diede la Polonia alla Russia. Dove quella forza politica si contrappose allo Stato, come in Francia, fallì completamene allo scopo (1).

Si obietta che vi sono delle entità politiche al di fuori dello Stato, che sono rette dai principii del diritto internazionale, con cui gli Stati mantengono relazioni diplomatiche, con cui si stipulano dei trattati. Così la confederazione internazionale del Congo che un accordo delle potenze al Congresso di Berlino (1885) fece beneficiare di questo regime prima che desse origine ad uno Stato.

Ma la capacità internazionale, di cui sono rivestite queste entità politiche, non è identica a quella degli Stati: è *artificiale*, giacchè è una gratuita concessione degli Stati, sempre revocabile e che non importa la sovranità, cioè il *potere incondizionato d'impero* che non appartiene se non agli Stati.

Pertanto una necessità politica potrebbe costringere uno Stato a considerare il papa come sovrano, ma tale necessità può non essere ugualmente sentita dagli altri Stati, onde non si spiegherebbe un intervento della Santa Sede come persona internazionale,

(1) In Italia la forza politica del papa fu nulla, quando si contrappose alle istituzioni dello Stato. I deputati cattolici che entrarono alla Camera dovettero fare esplicita professione di fede unitaria e antitemporalistica.

quando tale qualità dovrebb'essere necessaria, mentre il papa l'avrebbe per uno Stato e non l'avrebbe per un altro.

Del resto la consuetudine, che in diritto internazionale ha grande valore, è per l'esclusione del papa dai congressi delle potenze. Così fu escluso dalla Conferenza dell'Aja, sebbene l'esclusione fosse spiegata allora perchè l'oggetto della conferenza, che era di migliorare le condizioni della guerra, non interessava direttamente il papato (1).

Ma il papa non avrebbe titolo d'intervenire al congresso della pace neppure come autorità religiosa. La sua presenza in un congresso di Stati potrebbe far rivivere le teorie medievali della subordinazione degli Stati cristiani al Papa, quando, sotto l'autorità di lui, si formò una monarchia universale

(1) Il SODERINI, loc. cit, pag. 434-35 fa a questo proposito un'osservazione ingenua, giacchè dice che il papa, se non fosse stato escluso, avrebbe potuto richiamare all'osservanza dei patti coloro che, lui presente, li avevano stretti. Ma la questione, a parer mio, non è di *richiamo* all'osservanza dei patti, ma di *costringere* all'osservanza di quelli e di *ottenere*la. E le condizioni odierne del papa sono tali, per cui egli non può più decretare la pace e la guerra fra i popoli. E in quanto all'osservanza dei patti ricordiamo che Innocenzo X con la celebre bolla *Zelo domus Dei* sciolse i Sovrani dall'obbligo di osservare il trattato della pace di Westfalia, ma quelli adempirono il trattato. Il SODERINI stesso, pag. 437, fa un'amara confessione: « Io posso affermare che l'azione di Leone XIII in difesa degli sventurati Armeni fu calda e vigorosa e se non riuscì, la colpa non fu sua, ma di coloro che, dopo averlo a quanto pare, eccitati, *sacrificarono gli Armeni ai Turchi per ingraziarsi questi ultimi* ». Chi mai saranno stati costoro che promisero al papa e non mantennero?

cristiana. Allora il Papa si era arrogato un'autorità preponderante sugli Stati e il diritto d'ingerirsi dei loro affari interni ed esterni, qualora toccassero in qualsiasi modo gli interessi della Chiesa o riguardassero il diritto ecclesiastico.

Sotto il dominio di idee come quelle della bolla *Unam sanctam* di Bonifacio VIII (1302) o di altra solenne dichiarazione del papato, non poteva svolgersi l'idea odierna del diritto internazionale, che rappresenta la società di Stati liberi, indipendenti ed uguali.

Ora se tale odierna concezione si è formata per reazione degli Stati cristiani contro la supremazia del papa, la presenza di questo in un congresso, nella sua qualità di capo spirituale de' popoli cristiani, è contraria ai principii dell'odierno diritto internazionale.

A ciò si aggiunge che gli Stati contendenti hanno sudditi che appartengono a tutte le grandi religioni dell'umanità, cattolicesimo, protestantismo, ortodossia cristiana, musulmanesimo, sintoismo e buddismo. Ora non è concepibile che i rappresentanti delle potenze abbiano a riconoscere la superiorità della religione cattolica su tutte le altre che sono da loro ufficialmente riconosciute e professate. La presenza del Papa e la mancanza degli altri capi religiosi sarebbe certamente considerata quale una grave offesa ai loro sentimenti religiosi. (1)

(1) Qualcuno potrebbe osservare che gli interessi religiosi degli acattolici sono tutelati dagli stessi rappresentanti degli Stati, giacchè in Russia, in Inghilterra, in Turchia, per es. il sovrano è anche capo della chiesa; onde i cattolici si troverebbero in con-

Del resto se il motivo di tale intervento è l'influenza spirituale del Papa come capo dei cattolici, non si comprende come si possa giustificare per quegli Stati che tale influenza religiosa non riconoscono.

Gli stessi Stati che hanno in maggioranza sudditi cattolici non si possono adattare alla presenza del Papa in un congresso, quando essi abbiano riconosciuto nel diritto pubblico interno il principio della separazione fra Stato e Chiesa (es. Francia, Belgio, Italia).

Ma il maggiore ostacolo alla partecipazione del Papa al congresso deve venire dagli Stati protestanti, giacchè non si deve dimenticare che la Chiesa cattolica e il papa hanno sempre sofferto le più vive opposizioni da parte di essi.

Fierissima fu l'ostilità che principi e popoli di lingua tedesca opposero ai decreti Vaticani e specialmente a quello dell'infallibilità pontificia. Basta ricordare in Germania, in Austria ed in Svizzera il movimento dei *vecchi cattolici* che a quei decreti non

dizioni d'inferiorità, non essendovi chi per essi tuteli i loro interessi religiosi. Ma si risponde: 1.° il compito di proteggere gli interessi religiosi dei sudditi cristiani è stata assunto ed esercitato dagli Stati; dopo il 1648 molti furono gli accordi internazionali coi quali i contraenti s'impegnarono a vicenda a rispettare e tutelare la libertà di religione e di culto dei sudditi dell'altra parte; ULLMANN, op. cit., 620-622; vedi trattati di Losanna 1912 e di Londra 1913; sugli Armeni art. 61 del trattato di Berlino; 2.° non si giustifica perchè dovrebbero essere tutelati in modo speciale i cattolici con una particolare rappresentanza; 3.° la guerra attuale ha per scopo di determinare i confini fra le varie nazioni e le condizioni economiche dei vari popoli; 4.° i sovrani che sono anche capi religiosi non intervengono al congresso in tale qualità.

si vollero piegare e che ottennero dallo Stato esplicito riconoscimento come associazione religiosa indipendente. Gli Stati medesimi che vedevano mutate le basi delle loro relazioni con la chiesa cattolica emanarono una serie di provvedimenti intesi a dare a quelle relazioni un nuovo assetto ed a porre contro quelle novità un riparo: così in Austria la denuncia del concordato del 1855 e in Prussia le leggi di maggio e leggi a queste somiglianti negli altri Stati germanici.

I protestanti sono, per la Chiesa, degli eretici e spetta allo Stato ricondurli nel seno della Chiesa usando contro di essi del potere coattivo. Quindi la presenza del Papa in un congresso, anche quale autorità religiosa, potrebbe dar fondamento alle pretese cattoliche contro il protestantesimo. La posizione dei sovrani protestanti, capi delle loro chiese evangeliche, sarebbe equivoca di fronte al Papa che assumerebbe la rappresentanza di tutti i cristiani, compresi gli evangelici, e che avrebbe per scopo di far trionfare gli interessi dei cattolici contro quelli degli evangelici.

Adunque saranno proprio i protestanti quelli che avranno maggiore interesse a che il papa sia escluso dal congresso e che tale partecipazione energicamente ostacoleranno.

Invero è bastato che il papa richiamasse la teoria ortodossa contro la fede evangelica, perchè la Sassonia, retta da una dinastia cattolica, sollevasse dalle fiere proteste. Onde la magra scusa del Vaticano che il papa non volle colpire la fede evangelica, ma una speciale setta romana ed i metodisti. Ma il Ministro dei culti sassone ammoniva esser desiderabile che il

papa in avvenire si spieghi in modo da evitare false interpretazioni.

La storia del secolo XIX dimostra che i governi si avvalsero della forza politica del papa per loro fini di politica interna. Ora in un conflitto così generale il papa non potrebbe mantenere la neutralità e quindi è nello stesso suo interesse il non intervento. E per quanto riguarda gli interessi religiosi dei popoli bisognerà lasciare che essi siano tutelati, come furono pel passato, dai rappresentanti dei vari Stati.

In quanto all' Italia, essa non spera aiuto dal Pontefice. La teoria ecclesiastica dell'uguale interesse che debbono avere i cattolici di tutto il mondo per garantire il potere temporale, indispensabile all'esercizio dell'autorità spirituale, è la negazione dell'unità italiana. L'interesse pontificio è naturalmente in contrasto col nostro diritto nazionale e non è certo per nostra miglior fortuna che la questione del papato debba agitarsi e che in ogni papa debba sparire il sacerdote e risorgere il principe proprio nei momenti di maggior pericolo per la patria.

Ma questa, avendo piena fiducia in sè stessa, resterà vittoriosa delle forze esterne ed interne che cercano di comprometterne l'unità e l'indipendenza!

PROF. DOMENICO SCHIAPPOLI

PROF. ERICO PRESUTTI

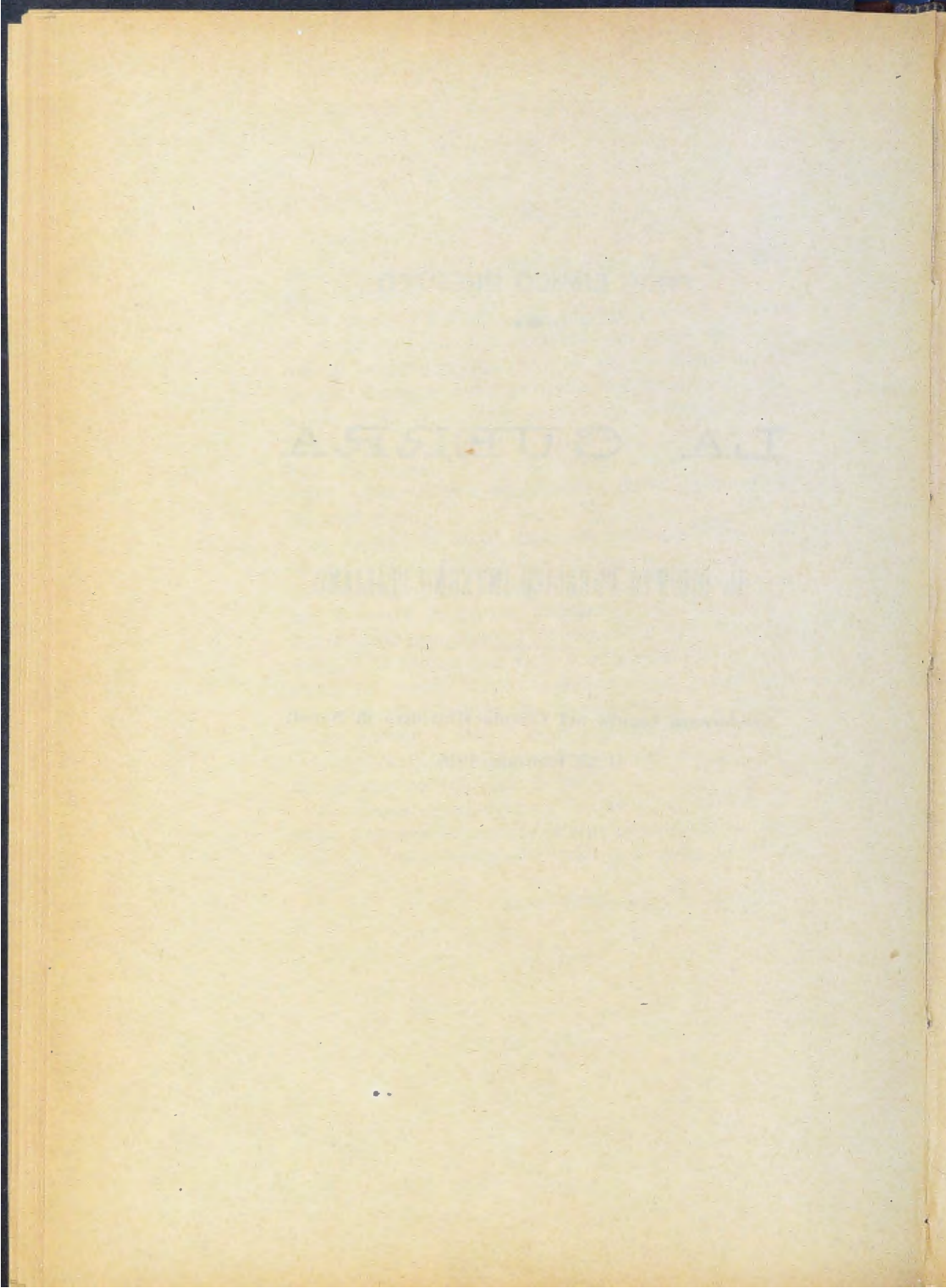
LA GUERRA

ED

IL DIRITTO PUBBLICO INTERNO ITALIANO

Conferenza tenuta nel Circolo Giuridico di Napoli

il 27 febbraio 1916.



Temerei di rispondere assai male al gentile invito rivoltomi dall' illustre Presidente della nostra Associazione, il Prof. Augusto Graziani, e di apparire scortese verso di voi, se vi infliggevo il peso di ascoltare una lunga analisi dei provvedimenti, che per modificare la nostra legislazione di diritto pubblico, sono stati emanati e dagli organi normali del potere legislativo e dal Governo del Re, prima in occasione del grande conflitto europeo, e poscia in seguito alla partecipazione ad esso della patria nostra. S'intende, facilmente a priori quanto numerose e complesse debbano essere tali riforme, dato che tutta la collettività partecipa alla guerra, e questa ha assunto tale una intensità da richiedere l'impiego della parte più viva e maggiore delle sue forze in uomini, delle sue risorse materiali. In conseguenza, è precipuamente la legislazione di diritto pubblico che doveva venire sconvolta nel grave frangente.

Per quanto la guerra, impegnando tanta parte

delle forze della collettività, faccia sentire i suoi effetti anche sul modo di essere e di svolgersi dei rapporti tra i singoli, nonostante essa ha soprattutto influenzato la vita ed il funzionamento dello Stato e dei suoi organi, onde le modificazioni che si è creduto necessario o conveniente di introdurre nelle norme di diritto pubblico soverchiano di gran lunga, per numero e per importanza, quelle introdotte nella legislazione di diritto privato.

Per un esame analitico non solo mi mancherebbe il tempo necessario, ma sarei sospinto ad entrare in un campo in cui per un doveroso riguardo, impostomi e dal momento in cui parlo e dalla natura della nostra associazione, assolutamente non posso entrare.

Sarei mio malgrado spinto a considerazioni di ordine politico, che potrebbero in qualche punto suonare anche critiche, affatto sconvenienti in questo momento ed in questo luogo, tanto più se fatte da chi non si sente l'autorità di formularle innanzi ad ascoltatori, al certo benevoli, ma che possono seguire le tendenze politiche più diverse.

È facile parlare di politica innanzi ad un pubblico che divide le idee di chi parla; ma occorre un'autorità che io non ho per parlarne ad un pubblico a tendenze politiche varie.

Debbo pertanto forzosamente restringermi a considerazioni di ordine generale riguardo a questa farraginosa congerie di norme di diritto pubblico emanate nel nostro paese in occasione della guerra. Dico subito che non mi occupo dei provvedimenti di carattere finanziario: di essi ha parlato, e da maestro,

il nostro illustre Presidente, inaugurando questo ciclo di conferenze.

Ma, anche eliminati questi provvedimenti, ne restano altri moltissimi, di cui debbo discorrervi. Se io non posso pretendere di farne un'analisi, debbo cercare di classificarli secondo l'oggetto loro.

Troviamo in primo luogo regolata la condotta dei cittadini di fronte agli Stati belligeranti e la posizione giuridica nei rapporti con lo Stato e con i cittadini italiani dei sudditi degli Stati coi quali siamo entrati in guerra. Particolare menzione meritano le norme dirette a favorire la condizione giuridica dei sudditi austroungarici di nazionalità italiana, che volontariamente hanno abbandonato il territorio nemico per venire nel nostro.

Un secondo gruppo di statuizioni concerne la costituzione e l'ordinamento delle forze armate di terra e di mare: bene spesso il potere esecutivo le emanò prima che a tanto fosse stato autorizzato dalla legge 22 maggio 1915 n° 671. È notevole che la massima parte di esse non furono neppure pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*, nè inserite nella *Raccolta delle leggi*. È intuitivo lo scopo di tale mancanza di pubblicazione: si volle rendere men facile al nemico di conoscere la nuova costituzione, e, di conseguenza, la entità delle forze armate italiane. Ma s'intende anche quale profonda innovazione ne derivi al nostro ordinamento giuridico, in quanto non solo l'ordinamento militare non è più consacrato in norme giuridiche legislative, ma si può addirittura dubitare se da queste nuove norme scaturiscano diritti subiettivi a favore dei singoli.

E perciò, nonchè esporre, non enumero neanche le molteplici modificazioni apportate alle leggi sull'ordinamento dell'esercito e dell'armata: accenno all'incontro a provvedimenti che, mediatamente, hanno lo stesso obbietto, in quanto mirano a rendere maggiore la efficienza delle nostre forze militari.

Di essi alcuni, come la larga amnistia concessa con R. D. 27 maggio 1915 n° 740, non hanno carattere legislativo; ma lo hanno invece tutti gli altri che riguardano il diritto al sussidio concesso alle famiglie dei richiamati, la assistenza alle famiglie stesse a mezzo dei comitati per l'assistenza civile (D. 25 luglio 1915 n° 1142), i particolari benefici conceduti ai richiamati, fra i quali sono da annoverare il decreto 11 luglio 1915 n° 1074, che consente che si accordi la riabilitazione per merito di guerra, il decreto 10 giugno 1915 n° 811 sull'amministrazione della giustizia penale comune durante la guerra.

A facilitare la soddisfazione dei bisogni materiali della forza armata, il Governo dettò norme speciali che possono distinguersi in due gruppi: l'uno concerne le requisizioni con la conseguente facoltà dell'amministrazione di imporre ai singoli obbligazioni aventi per oggetto un *dare*; l'altro comprende quei provvedimenti che impongono a determinate categorie di singoli delle prestazioni di opere, e tra essi sono notevoli il decreto 26 giugno 1915 n° 993, che impone agli esercenti di opifici a tanto idonei, non solo di fabbricare e di fornire materiali necessari agli usi di guerra, ma anche di aumentare la potenzialità dei rispettivi stabilimenti, ed il decreto 31 ottobre 1915 n° 1677 che impone alle officine producenti gaz il-

luminante di eseguire sollecitamente, a propria cura e spese, gli opportuni impianti per ricavare dal gaz stesso gli oli leggeri atti alla produzione del toluolo e del benzolo.

Un'altra categoria di provvedimenti ha più diretta attinenza con le operazioni militari e concerne il governo del territorio nemico occupato dalle nostre truppe, il trattamento dei prigionieri, il diritto di preda marittima.

Sempre in questo campo occorre ricordare numerose norme di polizia, che restringono molto sensibilmente le libertà dei singoli, sia per la sicurezza delle truppe operanti e la maggiore loro efficienza, sia per impedire comportamenti dei singoli che potessero danneggiare o anche saltanto contraddire l'attività spiegata nell'interesse della collettività.

Naturalmente le restrizioni sono maggiori nei territori dichiarati in istato di guerra e più intense ancora in quelle zone ove addirittura si svolgono le operazioni militari e nelle retrovie; ma anche nel resto del paese non sono nè scarse, nè lievi. Basterebbe per tutte la sostanziale abolizione della libertà di stampa, in quanto i fogli periodici sono stati in tutto il territorio sottoposti al regime della censura preventiva.

Tutto un altro ordine di provvedimenti non ha diretta attinenza con lo stato di guerra, ma soltanto trova in esso la sua determinante. La mobilitazione dell'esercito e dell'armata, le requisizioni in prò dell'esercito, minacciavano di disorganizzare quasi tutti i servizi pubblici; onde la necessità di una serie di atti di governo, più spesso di carattere legislativo,

per riorganizzarli, e per renderne possibile quel più efficiente funzionamento che sovente è richiesto dai bisogni stessi della guerra. Accenno solo ai decreti luogotenenziali 10 giugno 1915 n° 811 sull'amministrazione della giustizia penale comune ; 20 giugno 1915 n° 891 sul funzionamento dei collegi e dei corpi giudiziari ; 21 ottobre 1915 n° 1566 sulle deroghe all'ordinamento giudiziario; 18 novembre 1915 n° 1717 sulla proroga dei consigli degli ordini degli avvocati; 27 maggio 1915 n° 744 contenente disposizioni transitorie per l'applicazione di alcune disposizioni della legge comunale e provinciale e di quelle sulla beneficenza per rendere possibile il funzionamento dei collegi preposti a tali amministrazioni; 6 giugno 1915 n° 870 sull'esercizio dei servizi complementari di navigazione da parte delle ferrovie dello Stato ; 15 aprile 1915 n° 536 sulle sovvenzioni alle Compagnie esercenti linee di navigazione ; 26 novembre 1914 n° 1310 autorizzante il Ministero della marina ad assicurare all'Istituto nazionale il personale addetto alle linee di navigazione sovvenzionate ; 30 maggio 1915 n° 834 che autorizzava i concessionari ad esercitare con vetture diverse dalle prescritte le linee automobilistiche sovvenzionate dallo Stato; 26 settembre 1915 n° 1483 sulla requisizione di locali per farvi funzionare scuole pubbliche ; 13 giugno 1915 n° 873 con il quale si è ordinato di devolvere per l'assistenza all'infanzia le rendite delle opere pie elemosiniere, di quelle dotazioni e di quelle senza destinazione specifica ; 30 agosto 1915 n° 903, 7 dicembre 1914 e 1 marzo 1915 che autorizzavano l'Istituto nazionale delle assicurazioni ad assumere tem-

poraneamente i rischi di guerra della navigazione marittima, ad assicurare le merci su navi di bandiera belligerante, ad assicurare e riassicurare il personale navigante per i rischi di guerra. Non accenno neppure ad altri numerosi atti legislativi che hanno avuto per iscopo di derogare al diritto esistente per l'assunzione in servizio di personale avventizio necessario a riempire, sia pure temporaneamente, i vuoti lasciati dalla mobilitazione nelle file degli addetti ai pubblici servizi.

Oggetto analogo si propongono l'autorizzazione a derogare a non poche disposizioni della legge sulla contabilità generale dello Stato. In proposito merita speciale menzione il decreto 14 novembre 1915 n. 1645 che esonera il Ministero della Guerra dall'obbligo di presentare il conto consuntivo.

Un altro gruppo di questa categoria di provvedimenti è quella concernente la prevenzione e l'attenuazione dei danni causati dalla guerra o a tutta la popolazione, o ai singoli gruppi di essa, o a speciali classi sociali. Vediamo regolati obbietti svariatisimi: quanto ai generi di prima necessità, riduzione ed abolizione di dazi di confine (Decreto 18 ottobre 1914 n. 1115; 21 gennaio 1915 n. 50); riduzione di prezzi per il trasporto (decreto 24 giugno 1915 n. 931); agevolazioni per ridurre le spese di importazione; istituzioni di particolari enti pubblici diretti ad assicurare le provviste e farne diminuire i prezzi (decreto 20 dicembre 1915 n. 1374 sui consorzi granari e sullo sconto di cambiali emesse da tali enti); restrizioni dei consumi eccessivi o troppo lussuosi di tali generi quali i decreti diretti a vietare la fab-

bricazione del pane con farine di resa inferiore allo 80 ‰, e ad impedire la macellazione di vitelli di età inferiore ai due anni; quello che permette di restringere la pubblica illuminazione quando fosse alimentata con mezzi impicanti consumo di carbone; e per agevolare o rendere possibile l'uso di surrogati come il decreto 14 novembre 1915 n. 1626 che accorda agevolanze tributarie per l'energia elettrica usata a scopo di riscaldamento ed il decreto 25 gennaio 1916 n. 57, contenente disposizioni dirette a rendere possibile lo accrescimento della potenzialità e soprattutto della potenzialità utile degli impianti idro-elettrici. Non tralascio neppure di ricordare le agevolazioni a prò dei Comuni di località particolarmente danneggiate dal nemico (decreto 27 giugno 1915 n. 988); la concessione di sussidi ai cittadini maggiormente danneggiati dal nemico; la semplificazione della procedura per l'approvazione dei progetti e la esecuzione di numerose opere pubbliche per dar lavoro ai disoccupati; i provvedimenti speciali a favore della industria degli alberghi che più intensamente fu danneggiata dalla guerra (decr. 20 giugno 1915 n. 888); la istituzione di un consorzio tra gli istituti di emissione ed altri enti per fare anticipazioni garentite da titoli industriali (R. D. 23 maggio 1915 n. 700).

Altri provvedimenti infine sono stati emanati allo scopo di liberare le pubbliche amministrazioni da una serie di contestazioni con i propri appaltatori e concessionari, i quali, allegando lo stato di guerra come caso di forza maggiore, avrebbero potuto tentare o di sottrarsi completamente all'adempimento

delle proprie obbligazioni, o di agire giudiziariamente per ottenere particolari compensi. Al riguardo sono da rammentare il provvedimento che ha attenuato gli obblighi degli esattori delle imposte: il decreto 20 ottobre 1915 n. 1549 che ha determinato le agevolazioni che il Prefetto può accordare ai Comuni per il versamento dei canoni daziari ed agli appaltatori daziari per il pagamento dei canoni convenuti, nel caso che la diminuzione del gettito del dazio per effetto della guerra oltrepassasse un certo limite; i decreti già rammentati che autorizzano i concessionari di linee automobilistiche sovvenzionate dallo Stato ad usare vetture diverse da quelle prescritte, quelli relativi alle sovvenzioni a beneficio delle compagnie esercenti linee sovvenzionate di navigazione, e quello recentissimo che le autorizza ad aumentare del 25 % le tariffe e quello analogo riflettente le tramvie e ferrovie concesse all'industria privata. Ma soprattutto importante, data la sua portata generale, è il decreto 20 giugno 1915 sui contratti aventi rapporto con pubblici servizi ed opere pubbliche, sul quale mi fermerò tra breve.

*
* *

Classificate così le riforme introdotte dal Governo in occasione ed a causa della guerra, nella nostra legislazione di diritto pubblico, facile ci riesce scorgerle come esse sono dirette principalmente a due scopi: a procurare cioè alle pubbliche amministrazioni quella maggior copia di prestazioni di opere e di beni fungibili ed infungibili di cui hanno bisogno, a

sanzionare un più intenso e largo loro intervento nelle funzioni della vita sociale. Qualunque funzione della vita sociale si esplica mediante una serie di atti e di fatti individuali, talvolta coscienti, talvolta incoscienti, che fra di loro si coordinano, per effetto della volontà degli individui che li compiono, o di una volontà superiore, o infine per l'una e l'altra causa insieme. Lo Stato in tre forme fondamentali tipiche spiega il suo intervento: o lascia piena libertà alle iniziative dei singoli, limitandosi a determinare come in alcuni casi più gravi debba avvenirne il coordinamento; oppure lascia ugualmente l'esplicamento della funzione all'iniziativa individuale, ma le impone limiti e modalità o le accorda premi e sussidi per indirizzarla ad uno scopo che esso Stato si propone, o infine sostituisce addirittura—in regime, o di concorrenza o di monopolio—l'attività della pubblica amministrazione o di un suo concessionario all'azione che spiegano o avrebbero spiegato i singoli. È chiaro che la prima forma di intervento assai scarsamente e solo in modo complementare può richiedere attività della P. A.: normalmente basta per essa la semplice emanazione di norme giuridiche e la istituzione di organi giurisdiziali. Viceversa la seconda e più ancora la terza forma di intervento implicano non solo emanazione di norme giuridiche, ma anche attività della P. A., la quale deve aggiungersi o sostituirsi a quella privata per l'esplicamento di una data funzione sociale. Ogni qual volta lo Stato per un suo fine interviene non solo limitando, proibendo, imprimendo particolare indirizzo e modalità alla privata iniziativa, sussidiandola, o imponendo pre-

stazioni di cose o di opere , è necessaria attività amministrativa.

Il primo carattere che presentano i provvedimenti legislativi di cui ci stiamo occupando è precisamente quello di sanzionare una più larga e più intensa partecipazione delle pubbliche amministrazioni nelle funzioni della vita sociale. Non è già che tale intervento per le sue modalità assuma forme nuove, giammai conosciute ; chè anzi è proprio il caso di richiamare il detto: *nihil novi sub sole*. Ciò che vi è di nuovo è il campo più largo in cui le pubbliche amministrazioni sono chiamate ad intervenire : funzioni sociali in cui lo Stato non permetteva punto o permetteva solo in misura molto più limitata lo intervento delle pubbliche amministrazioni ; ne diventano invece obbietto in forza dei provvedimenti in esame; ma, ripeto , pur con quelle stesse modalità con cui si è sempre esplicato l'intervento delle pubbliche amministrazioni, ogni qualvolta l'ordinamento giuridico l'ha voluto; in un caso proibendo assolutamente determinate attività private , o sottoponendone l'esplicazione al regime dell'autorizzazione o della denuncia preventiva, oppure accordando premi ed agevolazioni ai privati, che, o generalmente o con date modalità, cercassero il raggiungimento di speciali fini o imponendole determinate modalità o prestazioni ; nell'altro caso, aggiungendo o sostituendo addirittura l'attività delle pubbliche amministrazioni o di loro concessionari, a quella dei privati.

Tutte le numerose norme di polizia che ho dianzi rammentato costituiscono esplicazione della prima forma d'intervento; ugualmente le agevolazioni con-

cesse p. es. a coloro che sulla costa a nord di Civitavecchia usufruissero di porti diversi da quello di Genova; le agevolazioni per il raccolto dei cereali la costituzione dei consorzi granari, del consorzio per le sovvenzioni su titoli industriali, sono esempi della forma d'intervento, per cui l'attività della P. A. o dei suoi concessionari si aggiunge o si sostituisce a quella dei privati.

Piuttosto è per un altro aspetto che i provvedimenti, di cui ci stiamo occupando, senza che si possa dire rappresentino una novità, pur contengono qualche cosa a cui noi non eravamo più abituati. E' riguardo ai casi in cui le norme nuove hanno voluto un più largo intervento delle pubbliche amministrazioni al fine di permettere loro di procurarsi le prestazioni di opere ed i beni necessari per i loro bisogni. L'accresciuta civiltà, la maggiore ricchezza, e soprattutto la meno iniqua ripartizione di essa, avevano fatto quasi scomparire, presso i popoli odierni, quei mezzi, cui le pubbliche amministrazioni nei secoli passati facevano larghissimo ricorso per assicurarsi le prestazioni di opera o di opere, ed i beni, diversi dal denaro, di cui avevano bisogno per lo espletamento dei servizi amministrativi. In stadi meno avanzati di civiltà, aveva larghissima applicazione il sistema d'imporre a tutt'i singoli o a determinate categorie di essi prestazioni o di un *opus*, o di *operae*. Specialmente nei paesi nordici era frequentissimo il caso che ciascun proprietario fosse obbligato a mantenere la via pubblica innanzi alla sua proprietà, a sgomberarla dalle nevi, a sbarazzarla dalle immondizie, ad illuminarla, in guisa che

con la prestazione dell' *opus* imposto a ciascun obbligato, si trovava espletato il servizio pubblico, e l' autorità amministrativa aveva il solo compito di sorvegliare che l' *opus* venisse effettivamente prestato, e di eseguire in danno in caso d' inadempimento.

Era frequente anche il caso di imposizione di prestazioni di opere ai singoli, ma di queste nei paesi civili è oramai rimasta, quasi unica applicazione quella per la costituzione della forza armata.

Anche il sistema delle requisizioni era scomparso. Gli è che in un' economia primitiva, in cui i salari, corrisposti spesso in natura, sono bassi, la disoccupazione più frequente, il singolo è meno gravato prestando qualche giornata di lavoro in prò della P. A., che pagando tributi più alti, mentre nelle attuali condizioni economiche anche i più poveri preferiscono alla prestazione di lavoro in prò della P. A. il pagamento di un più elevato tributo in danaro.

Certo, in tutti i paesi civili permaneva ed aveva continua e larghissima applicazione l' istituto della espropriazione per pubblica utilità, ma limitato ai soli beni immobili, o, al più, ai soli beni infungibili, di cui le pubbliche amministrazioni potessero aver bisogno per l' espletamento dei servizi pubblici. Ma per tutti i beni fungibili e in genere per i beni mobili, questo mezzo di costringere il privato a consegnare, contro indennità, alla P. A. le cose di cui questa aveva bisogno e che esso possedeva, non aveva più che scarsissima applicazione. Era per es. nella nostra legislazione rimasto l' art. 7 della legge 20 marzo 1865 all. E, a mente del quale, al-

lorchè per gravi necessità pubbliche l'autorità debba senza indugio disporre della proprietà privata, può impossessarsene emanando decreto motivato, senza pregiudizio dei diritti delle parti. La disposizione per vero è tanto larga da permettere anche la requisizione di beni fungibili, ma la P. A. fece assai scarso uso di tale podestà; onde ben può dirsi che nel nostro paese i cittadini ignorassero di essere sottoposti a questa spada di Damocle, irruginentesi nel vecchio fodero di una disposizione legislativa quasi dimenticata.

I numerosissimi beni fungibili necessari al funzionamento dei servizi pubblici si procacciavano le pubbliche amministrazioni curandone la fabbricazione nei molteplici stabilimenti industriali, da esse dipendenti (arsenali marittimi e terrestri, polverifici, laboratori pirotecnici, fabbriche di armi, manifatture di tabacchi, farmacie etc.) e più spesso acquistandole dai privati produttori e commercianti, mediante contratti di fornitura.

Ma, con la guerra, la vecchia ed irruginita arma della requisizione venne tratta dall'arsenale in cui giaceva inoperosa, per avere un'applicazione, che di giorno in giorno si estende di più. Egli è che la guerra ha creato condizioni tali da rendere utile l'uso di quei due antiquati mezzi: la requisizione e l'imposizione dell'obbligo di prestare o un *opus* o delle *operae* per l'espletamento di servizi pubblici. Già l'aveva notato quel grande genio amministrativo che fu Napoleone. Egli lasciò detto: se vi occorre, in un momento di crisi, procurarvi cose ed opere in grande quantità ed in tempo brevissimo, dovete

applicare contemporaneamente tutti i mezzi; così la libera contrattazione, come la imposizione di autorità di obbligazioni di fare o di dare.

Multa renascentur quae jam cecidere. È questa appunto la considerazione più generale che sorge spontanea nella mente quando noi guardiamo, nel loro complesso, le riforme introdotte nella legislazione di diritto pubblico in occasione della guerra. L'intervento della P. A. si estende a funzioni sociali, nelle quali non più si spiegava o si spiegava solo limitatissimamente, ed assume forme che aveva abbandonate. Anzi, confrontando, per quanto è dato farlo nella imperfetta conoscenza che ne abbiamo, le riforme introdotte nelle rispettive legislazioni di diritto pubblico dei vari Stati belligeranti, noi possiamo affermare che, quanto maggiore è l'alterazione che la guerra ha prodotto nella vita sociale, tanto è più largo questo ritorno al passato, a vecchi istituti ormai dimenticati. I popoli degli imperi centrali sono quelli la cui vita è stata più profondamente sconvolta dalla guerra, sia per la più alta quota di cittadini partecipanti alle operazioni belliche, sia per effetto della sensibilissima riduzione del commercio estero. Ed è precisamente in quei paesi che la guerra ha determinato un più largo intervento delle pubbliche amministrazioni nelle funzioni della vita sociale, specie per limitare il consumo dei generi di prima necessità e per provvederne.

È legittima perciò l'illazione che i due termini siano correlativi; che cioè ad una più estesa partecipazione dei singoli alle operazioni belliche e ad un maggiore sconvolgimento della vita sociale cor-

risponda un più largo, più intenso intervento delle pubbliche amministrazioni; e forse non è audace il prevedere che se, ipotesi materialmente non impossibile, per le operazioni belliche fossero adibiti tutti i cittadini idonei, in guisa da assorbire percentuali più alte ancora di quelle, cui la guerra attuale ci ha abituati, e che pur sono tanto maggiori di quelle del passato, l'ordinamento giuridico dovrebbe sanzionare un intervento ancora più largo delle pubbliche amministrazioni nelle funzioni della vita sociale, forse fino al punto da sostituire completamente la iniziativa privata.

Già questa impressione ha destato in osservatori spassionati l'aspetto della vita che oggi vive il popolo tedesco.

Gli Stati non hanno altre forze da impiegare nella immane lotta che quelle che loro possono fornire le forze di lavoro dei loro sudditi e le risorse naturali dei loro territori. I sussidii, che mediante mutui o mediante alienazione di beni possono prestare agli Stati belligeranti i paesi neutri, sono necessariamente limitatissimi. Ora, quanto più uno Stato assorbe, per le operazioni di guerra, le forze umane e materiali di cui dispone, tanto meno ne restano per l'esecuzione di ogni altra funzione della vita sociale: onde, astrattamente, è concepibile che, oltrepassato un certo limite, quando la guerra assorbisse la parte maggiore di quelle risorse, lo Stato dovrebbe intervenire per fare utilizzare quel poco che di esse restasse, nel modo più parco e meno iniquo allo scopo essenziale di mantenere in vita coloro, che non venissero utilizzati per le operazioni di guerra.

Avremmo lo Stato collettivista, non col programma di attuare una diversa distribuzione della ricchezza, ma per lo scopo supremo di cercare la salvezza della collettività, posta in pericolo dalla guerra. Certo, tale condizione di cose, malgrado le gigantesche proporzioni assunte dalla lotta, è ancora ben lungi dal verificarsi; nonostante l'altissima percentuale di cittadini—o perduti temporaneamente o per sempre, o impegnati nelle operazioni belliche—ne resta una quota rilevantissima utilizzabile per lo sfruttamento delle risorse naturali, per la produzione; ma niuno può negare che man mano la guerra si prolunga e cresce perciò il numero dei cittadini impegnati per la soddisfazione dei bisogni militari, ed aumenta lo sconvolgimento della vita sociale, secondo la più ovvia osservazione ci mostra, si allarga e si intensifica lo intervento delle pubbliche amministrazioni. Non preannunziava giorni sono il *premier* inglese che occorreva diminuire i consumi non necessari ed in ispecie quelli di lusso, e che a tale scopo si rendeva necessario l'intervento dello Stato?

Ma soprattutto tipico indice di questa tendenza è un'ordinanza recentemente emanata dal Governo Ungherese per provvedere alla coltivazione dei campi, resa singolarmente difficile in conseguenza dell'assorbimento di percentuali sempre più alte della popolazione civile per le operazioni di guerra. In forza di tale ordinanza in ogni comune debbono essere costituite speciali commissioni, le quali hanno il compito di soprintendere alla coltivazione dei campi. Esse hanno la podestà di ordinare che i lavoratori e gli animali da lavoro, in quanto non siano neces-

sarii per la coltivazione delle terre dei primi, prestino l'opera loro per la coltivazione delle terre che i conduttori non hanno forze di lavoro sufficienti per coltivare. È in certo qual modo la socializzazione di due forze della produzione: la mano d'opera e gli animali da lavoro. Chi non vede che se dovesse accentuarsi ancora il perturbamento della vita sociale, lo Stato passerebbe necessariamente a proibire l'impiego della mano d'opera nella produzione di beni diretti alla soddisfazione di consumi meno necessari: per passare poi a determinare addirittura le produzioni in cui la mano d'opera disponibile dovrebbe essere impiegata? Fatto questo passo, è a dubitare che alcuna forza sociale o politica, che fosse pure stata da tanto da provocare l'immane conflitto, potrebbe avere l'energia per opporsi a che lo Stato confiscasse, temporaneamente, i redditi, per ripartire i prodotti nella stessa guisa in cui si distribuiscono i viveri in una città assediata.

L'intervento dello Stato farebbe di giorno in giorno un nuovo passo. Una volta determinate le produzioni a cui la mano d'opera disponibile potrebbe impiegarsi, ne seguirebbe la ripartizione obbligatoriamente fatta dallo Stato, di questa fra quelle. E quando molti intraprenditori venissero privati dei loro redditi, perchè lo Stato vietasse alla mano d'opera di lavorare nelle loro aziende, ne seguirebbe fatalmente che lo Stato confiscerebbe i redditi di quelle categorie di imprenditori, le cui aziende continuerebbero a funzionare sol perchè, nell'interesse della collettività, lo Stato avrebbe imposto alla mano d'opera di lavorarvi. Lo Stato finirebbe con l'assumere il controllo di tutta

la produzione per determinarne gli obbiettivi, ripartire la mano d'opera disponibile e distribuire i beni prodotti.

Un, sia pur temporaneo, regime collettivista si instaurerebbe, e, strano a dirsi, precisamente per opera di coloro, che la guerra più o meno coscientemente hanno voluto, e che viceversa del collettivismo erano i più fieri avversari.

Ma certo, ognuno almeno lo augura, la guerra non si prolungherà tanto da richiedere una completa sostituzione dell'attività della pubblica amministrazione a quella privata in ogni funzione della vita sociale; però le restrizioni sempre crescenti delle libertà, l'intervento dello Stato, diretto non solo a limitare, ma a dare particolare indirizzo alle private attività sono l'avanguardia preannunziante l'intervento più intenso e cioè quello che ha luogo nella terza forma, per cui l'attività della pubblica amministrazione, prima si aggiunge, e poi si sostituisce a quella privata.

Queste considerazioni ci inducono a ritenere che tutta la recente legislazione implica un processo di involuzione nella vita dello Stato, con ritorno a forme di intervento cui ci eravamo disabituati ed in campi in cui la P. A. non interveniva più che in misura assai limitata. Siffatto processo di involuzione si spiega agevolmente. Col progresso della civiltà e della ricchezza, pur accrescendosi come quantità assoluta, diminuisce viceversa la importanza relativa delle funzioni statuali di fronte al complesso di tutte le altre svariatissime manifestazioni della vita sociale. Ma sotto l'influenza di una guerra, e di una guerra

così immane come quella odierna, la proporzione si inverte: l'attività dello Stato non solo cresce come quantità assoluta, ma la sua importanza relativa in confronto al complesso di tutte le altre funzioni della vita sociale si accrescere ancor più fortemente. È naturale quindi un processo di involuzione per cui si allarga e si intensifica l'intervento o addirittura la sostituzione dell'attività della P. A. a quella privata.

*
* *

Non basta: il processo d'involuzione fa sentire i suoi effetti anche nel campo più strettamente giuridico. Lo Stato, che presso tutti i popoli civili accentuava ogni giorno di più il tipo dello Stato giuridico, con la maggiore partecipazione di organi elettivi all'esercizio della funzione legislativa ed al governo della pubblica cosa, con la limitazione, mediante norme giuridiche, delle potestà assegnate agli organi statuali col conseguente sorgere di diritti pubblici subbiettivi, specialmente di libertà, nei cittadini e con l'estendersi della garanzia e del sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa, subisce anche in questo campo un processo d'involuzione, in quanto tende a tornare, almeno parzialmente, alle forme ed agli istituti propri dello Stato di polizia.

Di fronte alla urgenza dei bisogni, di fronte alla multiforme, più larga e più rapida attività che debbono spiegare, gli organi dello Stato hanno bisogno di liberarsi dai vincoli, che gli istituti propri dello Stato giuridico loro avevano imposto. Non la norma giuridica che preventivamente determina ciò che in

ciascuna categoria di casi deve considerarsi come pubblico interesse e ciò che deve o può farsi per lo soddisfacimento di esso; ma l'apprezzamento caso per caso di ciò che il pubblico interesse esige per essere soddisfatto; non il sindacato giurisdizionale provocato da un soggetto estraneo alla P. A. per giudicare se l'attività di questa fu o meno conforme al diritto, ma l'insindacabilità, che riduce il lavoro, elimina vincoli e freni, fa risparmiare danaro.

Niuna intenzione di critica è nell'animo mio; manca in me così completamente questa intenzione, che, prima ancora di rilevare il fenomeno, ne ho data la spiegazione. Ma non si può disconoscere quanto poco conformi ai principi dello Stato giuridico e quanto rispondano invece ai lineamenti dello Stato di polizia, provvedimenti come quello contenuto nel decreto luogotenenziale 20 giugno 1915 n° 890, che toglie, riguardo ai contratti che abbiano rapporto con pubblici servizi o con opere pubbliche, l'azione di risoluzione fondata sulle condizioni create dallo stato di guerra, e dà facoltà alle P. A. di sostituire con apprezzamento insindacabile altre clausole e pattuizioni a quelle la cui esecuzione sia divenuta impossibile o eccessivamente gravosa. Interpretato tal decreto letteralmente ed in base ad altri decreti che hanno dato disposizioni speciali per particolari contratti, appare evidente che esso nega la garanzia giurisdizionale a veri e propri diritti civili, anzi, per essere più esatti, trasforma quelli che erano veri e propri diritti civili in meri interessi, la cui tutela è affidata unicamente al prudente arbitrio della P. A.

Analogamente il decreto 31-ottobre 1915 n° 1340 ha determinato quali agevolazioni può l'amministrazione concedere agli appaltatori della riscossione di dazi consumo per il pagamento di canoni quando il gettito del dazio sia caduto oltre certi limiti.

Lo stesso è a dire per la determinazione delle indennità per le requisizioni di navi, che in caso di contestazione, è fatta, in base ai decreti 21 gennaio 1915 n° 29 e 20 giugno 1915 n° 168 da una Commissione di funzionari istituita presso il Ministero della Marina, e, in caso di gravame, dal Ministro della Marina, sentito il Comitato del Consiglio Superiore della marina mercantile; per la determinazione della indennità spettante ai proprietari di bocini requisiti la quale è, secondo il decreto 8 agosto 1915 n° 1228, fatta insindacabilmente dalla Commissione nei limiti dei prezzi massimi stabiliti dal Ministero della Guerra. Ripeto: non si può parlare più di diritti, ma di meri interessi, la cui soddisfazione è rimessa alla equità dell'autorità amministrativa. Niuno può disconoscere che questa è la negazione dello Stato di diritto ed il ritorno ad istituti proprii dello Stato di polizia.

Ma in alcuni paesi questa involuzione degli istituti di diritto pubblico per cui essi ritornano verso i tipi propri dello Stato di polizia, ha, come ho già accennato, avuto luogo anche riguardo agli organi incaricati dell'esercizio della funzione legislativa.

Se noi confrontiamo quanto al riguardo è avvenuto, troviamo tre casi ben distinti: all'estremo della scala l'Austria, in cui non occorre alcuna particolare autorizzazione legislativa per conferire al potere esecu-

tivo la podestà di modificare, mediante suoi provvedimenti, le leggi in vigore. A tanto bastava il famoso paragrafo 14 della costituzione, il quale autorizza l'Imperatore a provvedere, anche ove occorrerebbe una legge, con ordinanza di urgenza.

All'estremo opposto della scala sono l'Inghilterra e la Francia, in cui nessuna eccezionale delegazione di podestà legislativa fu fatta a beneficio del potere esecutivo. Le podestà del Governo e delle pubbliche amministrazioni sono state straordinariamente allargate, ma ciò venne fatto dagli organi normalmente investiti della funzione legislativa, i quali, malgrado la guerra, hanno funzionato in modo quasi continuo, e con grande rapidità accordarono la loro approvazione ai progetti di legge con cui all'esecutivo si conferivano podestà più ampie, però mai podestà legislative. Tutto al più in Inghilterra, si è provveduto, in conformità della consuetudine, con una *proclamation* reale, cui, neanche a 24 ore di distanza, è seguito un atto legislativo che consacrava il provvedimento.

In Italia ed in Germania si è avuta invece una delegazione di podestà legislative, e, occorre riconoscerlo, molto più larga in Italia che in Germania.

Certo anche in Germania non occorre apposta delegazione di podestà legislativa per alcuno degli oggetti per cui fu fatta in Italia. Provvedeva il paragrafo 68 della costituzione dell'Impero, secondo cui l'Imperatore può, quando la pubblica sicurezza è minacciata nel territorio dell'Impero, dichiarare in istato di guerra una qualsiasi parte del territorio stesso; aggiungendo che fino a tanto che non venga emanata una legge dell'Impero determinante i presupposti e la

forma della dichiarazione nonchè i suoi effetti giuridici, debbono applicarsi le disposizioni della legge prussiana 4 giugno 1851. E certo è anche che le restrizioni apportate alle libertà dei singoli, in quanto l'Imperatore ha fatto uso di tale podestà sono state maggiori che in Italia. Che più: in Italia è occorsa una legge speciale, quella 22 maggio 1915, per delegare al Governo podestà legislative, per le maggiori esigenze della tutela dell'ordine pubblico e della difesa nazionale.

Vi è però un altro obbietto per cui in Germania, come in Italia, ha avuto luogo delegazione di podestà legislative a favore del governo.

In Germania il paragrafo 3 della legge 4 agosto 1914 ha autorizzato il Bundesrath, che pure non è il potere esecutivo, ma l'assemblea che raccoglie i delegati dei governi di tutti gli Stati confederati, ad emanare, durante la guerra, quelle misure legislative che apparissero necessarie für Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen, per rimediare cioè ai danni della economia nazionale, col vincolo però di sottoporre tali provvedimenti all'approvazione del Reichstag nella sua prima adunanza. In Italia invece fu data al Governo la facoltà di ordinare le spese necessarie, di provvedere con mezzi straordinari ai bisogni del tesoro e di emanare disposizioni aventi valore di legge per quanto sia richiesto da urgenti e straordinari bisogni della economia nazionale; oltre che, come ho rammentato, dalla difesa dello Stato e dalla tutela dell'ordine pubblico, obbietto per i quali in Germania non era necessaria delegazione. A prescindere da ciò, ognun vede la larghezza maggiore della delegazione

fatta al nostro Governo. La formula " urgenti e straordinari bisogni della economia nazionale " è molto più larga di quella tedesca, che autorizza solo l'emanazione di norme dirette ad ovviare ai danni della economia nazionale. Ed in Germania la delegazione non comprendeva punto l'apertura di crediti, neanche per le operazioni di guerra, tanto che il Governo ha dovuto richiederne la necessaria autorizzazione al Reichstag.

È bensì vero che la maggiore ampiezza delle formule con cui viene delimitata la delegazione di potestà legislative ha scarsa importanza, almeno agli effetti del sindacato giurisdizionale, in quanto si ritiene che non possono gli organi giurisdizionali indagare se un provvedimento, che il Governo afferma avere emanato in forza della delegazione, si contenga o non nei limiti di essa, allorchè occorran per tale giudizio apprezzamenti discrezionali, che esorbitano dall'ambito del sindacato di mera legittimità; ma non può disconoscersi che la formula ha importanza almeno agli effetti della responsabilità ministeriale.

Senonchè, più ancora che la maggiore ampiezza della formula italiana in confronto della formula tedesca è degno di considerazione il fatto che questo sistema della delegazione si è adottato in Germania ed in Italia, nonostante le diverse forme di governo che le reggono, in quella meramente costituzionale, in Italia parlamentare; e che non si è adottato in Francia ed in Inghilterra, che pure sono paesi a governo parlamentare come il nostro.

Che più: da noi, prima ancora della emanazione della legge, che straordinariamente accordava al Go-

verno podestà legislative, furono emanati numerosi decreti-legge con la clausola che sarebbero stati sottoposti al parlamento per essere convertiti in legge. Si cominciò dai decreti accordanti la moratoria, contro i quali nessuno insorse giudiziariamente, per giungere poi subito a disposizioni restrittive della libertà e della proprietà dei singoli, che alcuni magistrati giustamente si rifiutarono di applicare, perchè inconstituzionali. Non s' intese la differenza fra i due casi: i decreti concedenti la moratoria, almeno i primi, erano perfettamente legittimi perchè non facevano, in sostanza, che avvertire il pubblico che il richiedere il rigoroso adempimento di certe obbligazioni, specialmente la restituzione dei fondi depositati a risparmio presso le Banche, avrebbe portato a questo solo effetto: far concedere dal competente magistrato la moratoria ad una quantità di commercianti; diverso era il caso dei decreti contenenti norme restrittive della libertà dei cittadini o, peggio ancora, sanzioni penali. Tali decreti in un paese in cui è ancora in vigore l' art. 5 dello Statuto, importando una restrizione dei dritti di libertà e di proprietà dei singoli, o comminando addirittura sanzioni penali, sono inconstituzionali, e quindi ogni organo giurisdizionale deve rifiutarsi di applicarli. E bastò che un Tribunale dichiarasse illegittima una di tali disposizioni, perchè il Governo provvedesse a fare approvare subito dal potere legislativo la legge 21 marzo 1915 n. 273, contenente provvedimenti per la difesa economica e militare dello Stato.

*
* *

Per quanto mi sia interdetta qualunque considerazione d'ordine politico, pure mi sembra di non potere fare a meno d'indagare le cause di questo singolare fenomeno, per cui in Italia, paese a governo parlamentare, si è fatta, come in Germania, paese a governo meramente costituzionale, e contrariamente che in Francia ed in Inghilterra, una delegazione di podestà legislativa in favore del potere esecutivo.

La tradizione italiana è stata sempre favorevole a siffatte delegazioni in tempo di guerra. Ciò si fece nel 1859 e nel 1866. Noto anche che la quasi completa assenza di veri e propri partiti nel nostro Parlamento rende la Camera elettiva più facile preda delle impressioni del momento. Ciò che di regola disciplina la nostra Camera è la influenza dei più autorevoli suoi componenti e soprattutto quella del Governo. In Francia invece e più ancora in Inghilterra, sono i partiti che disciplinano la Camera; onde nei momenti di crisi, di fronte ad avvenimenti improvvisi che commuovono gli animi, il Parlamento italiano non ritrova più in sé alcuna forza che lo disciplini, l'organizzi, lo riconduca alla calma; mentre nel Parlamento francese, e soprattutto in quello inglese, ognuno sente il vincolo del partito. E ciò spiega anche come, pure avendo noi indubbiamente un sistema di governo parlamentare, la nostra Camera eserciti così diversamente che in Francia ed in Inghilterra le funzioni che, in tale forma di go-

verno rappresentativo, sono proprie dell' assemblea elettiva. Da noi in realtà la Camera è organismo che opera per impedire che il Governo spieghi una azione in controsenso alla pubblica opinione, mentre in Inghilterra influisce perchè il Governo agisca in conformità di essa, che anzi i partiti potentemente mirano a formare, indirizzare e rafforzare.

In Inghilterra ed in Francia la Camera elettiva designa al Capo dello Stato gli uomini da chiamare al governo, e ciò appunto perchè la esistenza dei partiti permette più larghe selezioni: in Italia designa soltanto coloro che debbono essere allontanati dal Governo o non vi debbono essere chiamati; e spesso, ma non sempre, colui che la Corona deve incaricare di formare il gabinetto e di presiederlo. S'intende come in queste diverse condizioni di costituzione e di funzionamento, anche a spiriti così profondamente liberali come Camillo Cavour e Bettino Ricasoli, possa essere apparso politicamente non utile, se non addirittura pericoloso, tenere permanentemente riunita la Camera elettiva in periodi in cui, per la sua scarsa organizzazione interna, poteva da avvenimenti improvvisi ed impressionanti essere condotta a manifestazioni o votazioni non pienamente ponderate.

Ma se questa può essere una utilità da considerare o addirittura una necessità, non possiamo perciò essere autorizzati a ritenere che nei paesi, in cui non si è fatta delegazione alcuna di podestà legislativa a beneficio del potere esecutivo, si sia provveduto meno bene o con maggiore ritardo alle straordinarie esigenze del momento, e che della delegazione

si possa fare uso per soddisfare a bisogni non determinati dalla guerra e perfino, come alcuno vorrebbe in Italia, per riformare l'ordinamento delle PP. AA. Coloro, che esprimono simili desideri, hanno ancora tutta la mentalità propria del suddito dello Stato di polizia, che s'aspetta ogni bene ed ogni riforma dal Governo, e non intende che, soprattutto in questo campo, le sole riforme utili sono quelle conquistate e che la stessa lentezza, con cui gli organi del potere legislativo lavorano, è mezzo per impedire l'approvazione di riforme affrettate e non sufficientemente discusse.

Il Parlamento non discute solo per se stesso, ma per illuminare la pubblica opinione, e quello che è da deplorare non è già che le Camere discutano eccessivamente, ma sibbene che il paese non si interessi troppo alle loro discussioni. Non solo; ma non si riflette che il diradare le riunioni del Parlamento in periodi di crisi, quale è quello che attraversiamo, se anche può costituire una utilità, o addirittura una necessità, presenta anche inconvenienti e pericoli gravissimi. Si potrebbe credere che ogni uomo di governo dovesse essere lieto di liberarsi dal lavoro che impone la partecipazione ai dibattiti parlamentari; ma ogni uomo di governo, degno di questo nome, dovrebbe ripetersi la domanda fatta al franco cacciatore, cui il diavolo offriva la palla incantata che colpiva senza fallo: credi tu che sia questo un dono gratuito? Certo può essere faticoso rispondere a domande talvolta importune ed inopportune: sostenere discussioni: ribattere critiche infondate; ma è anche vero che, quando il Parlamento è chiuso, vien meno

quel meraviglioso anello di congiunzione tra governo e governati, che attraverso i secoli il genio politico inglese ha creato; manca quel mezzo per cui più facilmente un governo riesce a governare non solo per il popolo, ma anche col popolo e gli uomini di stato possono riuscire ad assicurarsi il sussidio di quella forza, che è invincibile nelle odierne democrazie, il favore della pubblica opinione !

Prof. ERRICO PRESUTTI

ROBERTO DE RUGGIERO

PROFESSORE ORDINARIO NELLA R. UNIVERSITÀ DI NAPOLI

LEGGI DI GUERRA

NEL

DIRITTO PRIVATO ITALIANO

Conferenza tenuta al Circolo Giuridico di Napoli


il 26 marzo 1916.

LEGGI DI CERRA

LIBRERIA ITALIANA

LIBRERIA ITALIANA

LIBRERIA ITALIANA



Cinquant'anni di pace industriosa e benefica, appena interrotti per l'Italia dai fugaci bagliori delle due nostre imprese coloniali—che, se pur commossero la pubblica opinione ed esagitarono per qualche istante gli animi o resero talvolta più tesi i nostri rapporti internazionali, rivelandoci insospettate gelosie, non valsero però a turbare la vita della nazione — ci avevan quasi fatto dimenticare quella parte della nostra legislazione, che preordinata a regolare i rapporti privati in tempo di guerra, pareva ormai destinata a rimanere per sempre un arnese fuor d'uso.

L'immane conflagrazione, improvvisamente scoppiata e rapidamente dilagata persino fuor dai confini della vecchia Europa, doveva rimetterla in vita dandole, per la prima volta, occasione di giustificare la propria esistenza; ed anzi accrescerla con provvidenze nuove, che incominciate ad apparir già prima della partecipazione alla lotta si son venute moltiplicando dopo la dichiarazione di guerra e quotidianamente

s' aumentano di mano in mano che il formidabile conflitto armato si prolunga.

Poichè nel parossismo, che scuote e sconvolge tutta l'umanità, anche uno Stato che rimanga neutrale non riesce a sottrarsi alle dure conseguenze della guerra, è divenuto—per quelli che prendono parte alla lotta — un compito arduo dei poteri costituiti il fronteggiare con idonei mezzi le nuove esigenze e l'impedir che l'ordine sociale e giuridico venga anch'esso travolto dalla bufera. Si può facilmente comprendere, come norme dettate in un tempo in cui il conflitto non era in atto e lasciavasi prevedere nella ordinaria misura additata dalla esperienza del passato, possano essere apparse insufficienti al cospetto d'una esplosione così formidabile, che supera ogni immaginazione, che congestiona tutto l'organismo sociale, che minaccia di seppellire secoli di civiltà sotto le ceneri d'un fuoco distruttore. Lo stesso concetto della guerra sembra, d'un tratto, mutato da quello ch'era il tradizionale modo d'intenderla: un duello tra due forze armate, non una carneficina dei popoli, a cui poco manca che sian chiamati a partecipare i vecchi ed i fanciulli!

Se le leggi preesistenti, di diritto singolare o di diritto comune, abbian risposto alle esigenze dell'attuale momento o fossero almeno capaci di rispondervi, mercè una illuminata opera d'interpretazione da parte dei giudici e degli altri organi giurisdizionali o amministrativi dello Stato, è uno dei problemi che s'impongono al giurista, e sarà uno dei lati di quello su cui io dovrò intrattenermi. Un problema che sembra doversi subito e senz'altro risolvere ne-

gativamente se si guarda alla serie dei provvedimenti legislativi, che in breve spazio di tempo sono stati emanati dal governo e che—se pur meno numerosi di quelli attinenti al diritto pubblico (dei quali con sintesi felice vi ha parlato l'altra volta il collega Presutti) o riflettenti le materie economiche e finanziarie (di cui dissertò il nostro illustre presidente, inaugurando questo ciclo di conferenze belliche)—rappresentano tuttavia una cospicua produzione legislativa. L'altro lato sarà, naturalmente, un esame di questa produzione, limitandolo (secondo il compito che nel programma generale del Circolo è stato a me assegnato) ai meri rapporti di diritto privato interno e segnatamente a quelli di diritto civile. (1).

Ma nell'assolvere questo compito io sarò — a differenza dei colleghi che mi hanno preceduto — analitico e critico: l'analisi m'è concessa dall'esser più ristretto il campo, cui devo rivolgere le mie indagini, e più limitato il numero degli atti emanati dal Governo; la critica, dall'assenza di elementi politici, e quindi di qualsiasi pericolo nell'esercitarla,

(1) Un'analisi molto accurata e minuta di tutti i decreti relativi al diritto privato ha impresso il prof. G. SEGRÈ, *Su alcuni provvedimenti in materie di diritto privato emessi in occasione della guerra* (*Riv. dir. comm.* XIII, 1915, p. 773 sgg., 877 sgg.). Molte delle osservazioni che verrò facendo collimano col pensiero del chiaro collega, sebbene tutto il suo scritto abbia in generale una intonazione molto più favorevole verso l'opera legislativa del governo.

in una materia che malgrado tutto è e rimane strettamente giuridica. Ci parrà così di aver riacquistato, nella libera critica, un pò di quella libertà, che la guerra ci ha tolto e il cui sacrificio quotidiano è forse la prova più dura che si domanda ai cittadini d'un paese, dove meno si è abituati alle costrizioni dei pubblici poteri e meno proclivi a subirle.

Dirò anzi subito a questo proposito — e prima di entrare in argomento — che a me non sembra commendevole tutto in generale il sistema seguito nel legiferare durante quest'ultimo anno: a cominciar dalla delegazione dei poteri fatta dal Parlamento al Governo in modo sì ampio, quale non si ricorda in tutta la nostra storia parlamentare; o dall'uso eccessivo che il Governo ha fatto della delegazione, legiferando su ogni materia privata e pubblica, e persino a Camera aperta, senz'alcun controllo o correttivo e sottratto ormai per sempre a qualsiasi sindacato, poichè quello più efficace della pubblica opinione mediante la stampa è stato oltre ogni limite di necessità soffocato con la censura — sino alla soppressione dell'una delle due regolari pubblicazioni prescritte dalle leggi ed all'abolizione, ogni dì più frequente, d'ogni termine di vacanza per provvedimenti che pure profondamente derogano alle leggi ordinarie. Il che è tanto più grave di fronte ad una legislazione, che si produce con vertiginosa rapidità e che minaccia di soffocare, con la sua mole, il diritto comune.

Un uomo di spirito direbbe che tutto ciò è prova della inutilità dei parlamenti, della ipocrisia che è

nella vacanza o nella doppia pubblicazione. Ma chi non è disposto a concedere che, col sentimento della carità evangelica, abbiano fatto bancarotta anche la scienza del diritto e i principii fondamentali dell'ordinamento statuale, non può non rimanere perplesso e conturbato dinanzi ad un fenomeno, che costituisce — sia pure transitoriamente — una deformazione e può rappresentare un pericolo in futuro per le pubbliche libertà.

Altri Stati, più di noi custodi gelosi di queste libertà, non videro — pur essendo più intensamente impegnati nella lotta — nè sospese nè rese atrofiche le funzioni degli organi, che secondo la costituzione son deputati a creare il diritto. E, come non s'ebbe fiducia nella cooperazione del parlamento, così non se n'ebbe nella perspicacia dei giudici e nella intrinseca virtù di espansione e di adattamento, che ogni sistema di diritto privato possiede e in grado eminente il nostro.

Io affermo che il legislatore italiano ha fatto in questa occasione, troppo e troppo poco ad un tempo. Troppo poco, non avendo legiferato là dove il sistema presentava lacune o difetti; troppo, legiferando dove non ve n'era il bisogno e anzi là dove la fretolosità sconsigliava. Che il nostro sistema giuridico fosse capace — con qualche correttivo — di provvedere al regolamento dei rapporti privati anche in presenza del profondo turbamento d'una guerra, è mia ferma convinzione. E sono lieto di vederla condivisa anche da altri; con un chiaro collega (1)

(1) F. FERRARA, *Influenza giuridica della guerra nei rapporti civili* (*Riv. di dir. comm.* XIII, 1915, p. 36 e segg.).

posso ripetere che " come in occasione di un disastro (ed il pensiero va ai due terremoti di Messina e di Avezzano, in cui il governo attribui al giudice la facoltà di fare più largamente ricorso all' equità) così anche in ogni situazione eccezionale e di necessità è da ricorrere fidenti all'ausilio del giudice, il quale in casi concreti presta opera più efficace di quella del legislatore ». Alla giurisprudenza ed al senno illuminato dei giudici si deve lasciar la cura di trarre dai principii generali i temperamenti, che la guerra reclama perchè la rigida applicazione delle norme ordinarie non riesca troppo dura. Ed un pò anche si deve fare assegnamento sul patriottismo dei cittadini e sulla forza naturale delle cose, che provocano automaticamente un graduale adattamento dell'ordine costituito alla nuova situazione.

Se alla tensione dello spirito, che il tragico conflitto determina anche nei più sereni, alla nuova attività che da tutti la patria richiede, si aggiunga anche, con una congerie di provvedimenti e con un diretto intervento dello Stato nei rapporti già costituiti, la instabilità delle relazioni e la difficoltà di orientarsi, si rischia di raggiungere un fine contrario a quello perseguito.

*
* *

In due forme e per due vie diverse sogliono le leggi provvedere al regolamento dei rapporti giuridici in tempo di guerra: o con l'esentare più o men largamente dall'osservanza del diritto comune coloro che direttamente partecipano alle operazioni belliche,

o col dettare speciali provvidenze che allevino tutti i cittadini dalle conseguenze funeste della guerra.

Della prima via è un esempio cospicuo tutto l'*ius militare* dei Romani, sebbene esso più che un diritto privato di guerra sia un *ius singulare* o privilegiato in favor dei militi, che vale anche in tempo di pace. Tornano spontanee alla mente tutte le decisioni imperiali o dei prudenti, che facilitarono ai *milites* l'acquisto della cittadinanza o li scusaron dalla tutela, o accordarono *restitutiones in integrum* o li paragonarono alle donne e ai rustici per poter invocare l'*ignorantia iuris*; ma soprattutto il pensiero corre alle deroghe profonde che nel campo del diritto familiare e del diritto ereditario l'esser soldato portava: non solo esenzione da solennità e semplificazione di forme, ma veri e propri privilegi di diritto sostanziale, che (come ognun sa) creavano del *filius miles* un *paterfamilias* rispetto al peculio castrense, riconoscevano la filiazione naturale pel nato fuor di matrimonio dal soldato in servizio, ammettevano la rappresentanza diretta per semplice mandato quando l'avesse conferito un *miles*, sospendevano l'applicazione dei principii più essenziali della successione quando una eredità si devolvesse per testamento d'un milite, aprendo così una prima breccia nel dogma della incompatibilità della successione testamentaria con la legittima, in quello della illimitata responsabilità dell'erede, nell'altro della perpetuità del titolo di erede o della impossibilità di coesistenza di due testamenti. L'*ius militare* rappresentò come la sentinella avanzata delle future rifor-

me ed esercitò una influenza decisiva sui dogmi, cui si poggiava tutto il sistema romano.

Ben diverso e più conforme ai nuovi tempi doveva essere l'atteggiamento dei codici moderni, che non potevano considerar più come una casta o una classe privilegiata i militi e, dettando esenzioni o semplificazioni di forme, dovevano stabilirle esclusivamente o quasi pel tempo di guerra. A questo concetto s'ispirano le regole del codice civile, che dispensano dalla tutela i militari in attività di servizio (art. 273); quelle che regolano la formazione degli atti dello stato civile pei militari in campagna o per le persone impiegate al seguito delle armate (art. 398-400), completate dal Regolamento 25 agosto 1899 sul servizio delle Intendenze in tempo di guerra ed estese ai prigionieri dalla legge 3 marzo 1904; quelle che offrono una forma più semplice di testare ai militari in campagna (art. 799-801) o ai marinai imbarcati sulle navi da guerra (art. 792 sgg.), estese anch'esse colla legge predetta ai prigionieri; quelle che sospendono il corso della prescrizione in favor dei militari in servizio attivo in tempo di guerra, ancorchè non assenti dal regno (art. 2120), fatta eccezione delle prescrizioni brevi (art. 2145) e delle commerciali (art. 916 c. comm.).

Il secondo mezzo, dei due che ho accennato, è offerto da una serie di norme che prolungando i termini processuali, sospendendo decadenze o prescrizioni, prorogando l'esecuzione delle obbligazioni, dispensando dall'adempimento i debitori cui la guerra abbia reso impossibile o straordinariamente onerosa la prestazione, introducendo presunzioni di morte,

semplificando in genere le forme e facilitando il modo di porre in essere i negozi giuridici, portano ausilio a quelli che non partecipano direttamente alle operazioni belliche, ma ne subiscono più o meno intensamente i malefici effetti, anche se non dimorino nei territori in cui operano le forze militari. La sfera più larga di rapporti ove questi si producono, è quella delle obbligazioni; ma in essa è anche meno urgente intervenire con disposizioni eccezionali, potendo col concetto del caso fortuito o della forza maggiore, con la teoria della clausola *rebus sic stantibus*, con quella della impossibilità oggettiva della prestazione e, pei sistemi che l'accolgono, con la potestà data al giudice di accordar termini di grazia, facilmente ristabilirsi l'equilibrio turbato.

Ora, quanto a questo secondo punto, i nostri codici non hanno norme preordinate alle esigenze della guerra o prestabilite pel tempo in cui essa imperi, se si fa eccezione di qualche accenno alle devastazioni della guerra a proposito delle locazioni dei fondi rustici (art. 1621 c. c.) o alla guerra marittima a proposito dei termini per la presentazione all'accettazione delle cambiali (art. 261 c. com.) o per l'esercizio dell'azione di regresso (art. 320, 321) o ai rischi di guerra pel contratto di assicurazione (art. 434).

E, fino ad un certo segno, è naturale ed opportuno che sia così: giacchè o i principii generali hanno virtù di rendere applicabili coi necessari correttivi i precetti dettati per l'ordinario svolgimento dei rapporti giuridici, e non v'è d'uopo di foggiarne altri pel caso di guerra; o le condizioni che questa crea sono sì nuove ed inaspettate da non essersi po-

tute prevedere innanzi, e l'unico mezzo sarà quello d' intervenire quando il conflitto è scoppiato. Sotto questo aspetto si giustifica da un lato la legislazione nuova, anche se affrettata e imperfetta, e non si devé dall'altro censurare la legislazione codificata innanzi: i Romani che furono maestri nel diritto come nella guerra, e che di guerre ne fecero assai più che noi, non ne sentirono il bisogno.

Ciò premesso, per dare alla materia un ordine razionale, io prescelgo quello sistematico, che meglio permetterà di dimostrare quanto affermai in principio. Nè saggiando le norme nuove al lume delle preesistenti si deve dimenticare che le prime sono in doppio modo eccezionali, sia perchè riguardano un fenomeno straordinario, sia perchè foggiate per questa guerra hanno in sè il termine della loro durata, son finiture senz'uopo di ulteriore pronuncia. Questo anzi è bene proclamare alto ed aperto fin d'ora, perchè non s' infilti poi, a guerra finita, nella legislazione permanente l' uno o l' altro dei principii tumultuariamente introdottisi in questa parentesi dolorosa. Vi osterebbe del resto, e sarebbe un motivo di radicale incostituzionalità delle norme stesse a pace conchiusa, la stessa legge dei pieni poteri (22 maggio 1915 n. 671), che non accordò la delegazione se non per *questa* guerra, per quanto la formula sia o possa parere ambigua.

Tralascero, nel far questo esame, tutti i decreti che riguardano i depositi presso le banche, i rimborsi, la circolazione dei titoli, la chiusura delle borse, i prestiti, come gli altri che si riferiscono a requisizioni, alla produzione agricola od industriale, alla

diretta sorveglianza dello Stato sugli opifici , e così via: per quanto essi attengano al diritto privato, apportando limitazioni più intense delle ordinarie alla proprietà privata ed alla libertà dei singoli , pure hanno maggior rilievo come provvedimenti che attengono al diritto pubblico interno o alla pubblica economia. E trascurerò anche quelli che vietando di commerciar coi cittadini degli Stati nemici o sospendendo e modificando la tutela giudiziaria o l'uno o l'altro dei principii del nostro sistema di diritto internazionale privato, mi farebbero sconfinare dai limiti più ristretti che mi sono stati assegnati.

*
* *

Incominciando coi diritti delle persone e di famiglia, sono degne di lode due disposizioni che colmano una effettiva lacuna del nostro ordinamento, l'una relativa alla cittadinanza, l'altra alla personalità giuridica dei comitati.

Con un D. 25 luglio 1915 (n. 1144) si è sospeso durante la guerra l'acquisto della cittadinanza italiana per due dei tre casi, in cui essa avviene per elezione a norma dell'art. 3 della legge 13 giugno 1912: la sospensione riguarda lo straniero nato nel regno o figlio di genitori quivi residenti da almeno 10 anni al tempo della sua nascita, il quale potrebbe (in condizioni normali) divenire cittadino italiano quando compiuto il 21° anno risiedesse nel regno e dichiarasse entro il 22° di eleggere la cittadinanza nostra, o risiedendo qui da almeno dieci anni non dichiarasse entro il 22° anno di voler conservare

quella straniera. S'intende che non si dovesse escludere anche il primo modo di elezione, che avviene tacitamente per assunzione del servizio militare o accettazione d'un impiego nel nostro Stato, e che non occorresse una sospensione dell'acquisto per legge o per decreto reale, perchè qui l'acquisto dipendendo dalla volontà dello Stato può esser sempre da esso impedito (1).

L'altro provvedimento, pur del 25 luglio (n. 1142), è molto più importante ed è un dei pochi destinati a sopravvivere, o almeno a lasciar durevoli tracce di sè dopo la guerra: dev'esser lodato anche, perchè può rappresentare un inizio ed uno spunto di quella riforma che da tante parti s'invoca nel regime giuridico delle associazioni e dei comitati, così spesso posti in condizione disagiata dalla mancanza di personalità. Ai comitati per l'assistenza civile durante la guerra può esser riconosciuta, con atto del prefetto, la capacità di compiere tutti i negozi giuridici necessari pel raggiungimento del loro fine e di stare in giudizio per le azioni che ne conseguono (art. 1): a questi comitati s' intendono devolute le oblazioni ed erogazioni fatte in forma generica ai fini dell'assistenza civile (art. 2). È da augurare che le istituzioni così sorte potranno poi—adempiuto che sia lo scopo originario — rimaner come organismi permanenti, e venire eventualmente raggruppate, previa ove occorra la mutazione del fine.

(1) Vedi per una tendenza restrittiva della naturalizzazione degli stranieri FEDOZZI, *Gl'insegnamenti della guerra circa il trattamento degli stranieri* (Scientia, IX, 1915, vol. XVIII).

Ma io non so se sia da lodare altrettanto quel che s'è fatto (o non s'è fatto) in tutto il rimanente campo di questi rapporti. Certo per una parte provvedono (e provvedono bene) le norme del codice civile. Così per l'esercizio di alcune potestà familiari, quali la patria e la tutoria: da questa son dispensati e se assunta possono essere esonerati i militari in attività di servizio e coloro che abbiano missione dal governo fuori del regno o che per ragione di pubblico servizio risiedano fuori del territorio del tribunale in cui si è costituita la tutela (art. 273 c. c.); quella, se n'è investito uno chiamato alle armi, sarà esercitata dalla madre (art. 220 c. c.). E quanto alla potestà maritale, un rimedio può essere pel marito chiamato alla guerra il conferir alla moglie l'autorizzazione in generale per tutti gli atti contemplati dall'art. 134 c. c.; un altro (s'egli voglia riservarsi di darla volta per volta) è nella semplificazione di forme che l'art. 2 del D. 23 maggio 1915 n. 718 ha introdotto per le procure e gli atti dei militari, giacchè ogni ufficiale può in caso di urgenza autenticare le firme dei militari che si trovino sotto il suo comando, redigere procure o riceverne dichiarazioni. Non credo si debba invece applicare l'art. 135 n. 1 che dispensa la moglie dall'autorizzazione in caso d'assenza del marito, perchè son convinto che quivi " assente " sia da intendere in senso tecnico, e tale non è il soldato che combatte sia pure oltre i confini della patria. Nè deve aver piccolo peso, per non mutare l'attuale regime, la circostanza che la facilità e rapidità delle odierne comunicazioni e la perfetta organizzazione postale, stabilitasi fin sulle linee più a-

vanzate, han tolto alla guerra moderna molti degl'inconvenienti prodotti dalle spedizioni militari del tempo antico.

Così dicasi del matrimonio: anche per esso il codice offre a chi abbia bisogno di contrarlo sollecitamente, il mezzo per abbreviare i termini, riducendo ad una le due pubblicazioni o persino sopprimendole entrambe, se concorrano cause gravissime (art. 78 c. c.; art. 82 l. sullo stato civile). Bastava all'uopo con istruzioni interne raccomandare ai procuratori del Re ed ai procuratori generali di dar rapido corso alle istanze. Fors'anche si poteva estendere—là dove vi fosser figli da legittimare—la norma dell'art. 78 della l. sullo stato civile, che nel caso di imminente pericolo di vita e se gli sposi hanno prole naturale che intendono di legittimare, autorizza l'ufficiale dello stato civile a celebrare il matrimonio, omessa ogni formalità, purchè vi preceda la dichiarazione giurata di quattro testimoni che accerti non esistere fra gli sposi impedimenti di parentela, di affinità o di stato. Si è invece creduto opportuno di intervenire legislativamente, introducendo senza una sufficiente giustificazione una novità sorprendente: il matrimonio per procura. Ritorno inconscio all'antico per attrazione atavica verso il passato? o democratizzazione della Corona per elevazione delle masse alla dignità di principi reali (art. 99 c. c.)? Un decreto del 24 giugno 1915 (n. 903) autorizza tutti i militari e ogni altra persona addetta al seguito dell'esercito e dell'armata, a contrarre matrimonio per procura, senz'alcuna restrizione o condizione fuorchè la esatta indicazione personale dello

sposo e della sposa: la procura può esser fatta senza formalità alla presenza di due testimoni ed ogni nullità per difetto di forma resta sanata sei mesi dopo la cessazione del servizio militare.

Non ho avuto tempo nè agio d'indagare quanti matrimoni siansi contratti in questo modo. Ma gli effetti e le sorprese — talvolta tragiche tal' altra comiche — cui esso può dar luogo, son già venuti a galla. Avrete pur voi sentito parlare di quel soldato, che dopo aver fatto una tale procura moriva eroicamente combattendo, mentre in patria il suo procuratore speciale ignaro della morte contraeva per lui il matrimonio e la sposa andava a nozze con un morto. Dicono ch'essa siasi creduta effettivamente maritata: sposa, moglie e vedova al tempo stesso. Ma il più strano è, che v'è stato chi ha creduto di poter giuridicamente difendere come esistente e valido un tale matrimonio, tirando in ballo finzioni di legge e teorie della retroattività: un matrimonio contratto *post mortem*, quasi un consorzio tra i vivi e i morti, o un'imitazione delle nozze mistiche che le fanciulle monacandosi dicono di contrarre col Cristo! Tanto è precipitato—in questo rosseggiar d'armi e di sangue—il senso giuridico!

Al mezzo cui accennavo dianzi, semplificar cioè la procedura delle pubblicazioni, ha provveduto più tardi un decreto del 14 ottobre 1915 (n. 1496), che ha delegato ai procuratori del Re la facoltà di dispensare da entrambe le pubblicazioni, togliendola ai procuratori generali, che già da lungo tempo erano stati in ciò sostituiti al Ministro di G. e G. per la modificazione apportata alla legge sullo stato civile

dal D. 14 febbraio 1869; ed ha consentito di stendere l'atto di notorietà, necessario per tale dispensa, invece che dinanzi al pretore (come prescrive il c. c., art. 78), dinanzi al sindaco (art. 2).

Ma un'altra innovazione contiene il decreto, e questa riguarda la legittimazione dei figli naturali. In base a quella procura per contrarre matrimonio, se questo non siasi potuto concludere per la sopravvenuta morte del mandante, può con decreto reale ordinarsi la legittimazione dei figli naturali* del milite, purchè — se i figli non erano stati ancora riconosciuti — dalla procura risulti la volontà di legittimarli (art. 1). La legittimazione *post mortem* del genitore non era ignota al diritto codificato, che ammette i figli ad impetrarla dal principe quando il genitore abbia espressa tale volontà nel testamento o in un atto pubblico (art. 199 c. c.). Qui non vi ha soltanto una semplificazione di forme, ma una disposizione di carattere sostanziale, in quanto dalla volontà di contrarre matrimonio si deduce quella di legittimare; e per giunta alla legittimazione si dà effetto retroattivo, facendosene decorrere gli effetti dalla data della procura anche nei riguardi della madre, se pure essa ne abbia chiesto la legittimazione (art. 1).

Dove l'attività legislativa del governo doveva spiegarsi più intensa ed energica — ed a legiferare con qualche libertà eran qui di sprone la manifesta manchevolezza del nostro codice e i voti tante volte ripetuti dalla scienza e dal parlamento — è in tutt'altro argomento, ben più doloroso: intendo la questione degli scomparsi in guerra e l'accertamento del loro stato civile.

Ben poco possono suffragare le semplificazioni che per gli atti dello stato civile danno gli art. 398-400 del codice e l'appendice al Reg. 25 agosto 1899 sul servizio delle Intendenze in tempo di guerra, perchè esse presuppongono che la morte sia legalmente accertata; poco o nulla l'istituto dell'assenza (art. 20-45 c. c.), che—a parte la eccessiva pesantezza del suo ordinamento, per cui è divenuto poco meno che un ramo secco e inutilizzato nel gran tronco sempre vitale e vegeto—serve appena a regolare alcuni rapporti patrimoniali dello scomparso e neppure in modo stabile e definitivo, giacchè nemmeno nell'ultimo dei suoi stadi l'assenza importa estinzione della personalità. Il disagio che nella vita pratica produce il mancar nel nostro diritto di presunzioni di morte e dell'istituto della dichiarazione di morte, era stato già avvertito ripetutamente, ogni qualvolta guerre o pubbliche calamità avevan prodotto vittime numerose di cui la morte non s'era potuta legalmente accertare. Basti pensar che ad es. nella prima guerra d'Africa solo di 36 militari, sopra oltre 4 mila scomparsi, erasi potuto constatar la morte e stendere l'atto, mentre per altri 4 mila non rimaneva altro rimedio che la procedura dell'assenza, la quale tra l'altro non sciogliendo il matrimonio, lascia per tutta la vita vincolata la vedova.

Per sovvenire in qualche modo a questa e agli orfani provvede la legge 2 luglio 1896 (n. 256); ammettendo una presunzione di morte dei militari di cui non s'avesse più notizia dopo scorsi due mesi da un fatto d'armi; ma ammettendola esclusivamente ai fini del conseguimento della pensione (militare

o civile) a favor degli aventi diritto (art. 1). Un pò più ampia fu la portata della presunzione di morte, ammessa dalla posteriore legge 11 luglio 1904 (n. 349), relativa anch' essa agli scomparsi nella guerra d'Africa, poichè oltre che agli effetti della presunzione la presunzione valeva anche per ogni altro diritto successorio (art. 1). Un' applicazione generale della presunzione, non limitata a questo o quell'effetto, ma estesa a tutte le conseguenze giuridiche che dalla morte d'una persona possano derivare, s'ebbe soltanto coi provvedimenti emessi in occasione del terremoto calabro-siculo: il Decreto 17 gennaio 1909 (n. 23) stabilisce appunto che, pubblicati gli elenchi degli scomparsi e scorsi brevi termini senza opposizione, le persone si presumono morte (ed anzi tutte morte ad un tempo, nel dì 28 dicembre 1908), redigendosi l'atto di decesso (art. 1-4). La disposizione fu poi utilizzata in occasione del recente terremoto di Avezzano, estendendosi ad esso col decreto 14 gennaio 1915 (n. 13).

Il governo aveva dunque dinanzi a sè una lacuna deplorata universalmente e precedenti legislativi rivolti a colmarla: tra i quali non va taciuto (è dogmaticamente è forse, il più importante) il disegno di legge che il Gianturco presentava alla Camera nel 1897 e questa approvava il 12 luglio 1898, con cui la presunzione e la dichiarazione di morte veniva introdotta per tutti gli effetti legali della morte naturale, anche riguardo al matrimonio, a cominciar dal tempo nel quale secondo la sentenza lo scomparso deve ritenersi deceduto, e sia pur limitatamente ai soli scomparsi in guerra. Ebbene il go-

verno s'è attenuto alla via peggiore, prendendo a modello il più restrittivo e il più inadeguato di quei precedenti. Come in occasione della guerra italo-turca con la legge 22 maggio 1913 (n. 484) si richiamarono in vigore le disposizioni della citata l. 2 luglio 1896 (n. 256), così questa si è applicata ora alla guerra attuale col D. 27 giugno 1915 (n. 1103), che dà le norme e facilita la procedura (resa anche più semplice dal successivo decreto 22 agosto 1915 n. 1324) pel conseguimento della pensione a favor delle vedove e degli orfani sia dei morti sia degli scomparsi.

La lacuna rimane ancora una volta integra, e senza riparazione la condizione giuridica dei superstiti, poichè nè alla successione, nè al matrimonio, nè ad ogni altro rapporto giuridico dello scomparso può estendersi la presunzione di morte. Il che non mi sembra sia prova di accorgimento in un governo, che aveva libera mano per legiferare.

*
**

Poche sono le disposizioni in materia di diritti reali e diritti affini. Ricordo il decreto del 24 giugno 1915 (n. 902) che vieta ogni trasferimento di proprietà di beni o di diritti immobiliari, appartenenti a sudditi dell'impero austro-ungarico, nonchè ogni cessione di merci di crediti e di aziende commerciali, con effetto retroattivo al dì 24 maggio e per tutta la durata della guerra, fatta solo eccezione pei sudditi austro-ungarici di nazionalità italiana, in quanto siano però autorizzati da uno spe-

ziale decreto del Ministro dell'Interno; l'ordinanza del Comando supremo dell'esercito 22 settembre 1915, che vieta e dichiara privi di qualsiasi efficacia giuridica — senza far distinzione tra sudditi austro-ungarici e nazionali o cittadini di altri Stati — tutti gli atti di trasferimento di proprietà immobiliari o di costituzione di diritto di pegno o d'ipoteca, o di cessione di aziende commerciali od industriali, pei beni posti nei territori occupati dall'esercito; e l'altra ordinanza dello stesso Comando in data 30 agosto 1915 che pronunzia l'inalienabilità assoluta di tutti gl'immobili e i mobili aventi interesse artistico, storico o archeologico esistenti nei territori occupati, e fa obbligo al fortuito scopritore o al detentore di tali oggetti di farne immediata denuncia al Segretario generale per gli affari civili..

Notevole soprattutto è il decreto 11 luglio 1915 (n. 1076), che per assicurare la produzione del materiale necessario alla conservazione e alla difesa dello Stato ha aggiunto, alle cause legali di prelazione dei crediti, un nuovo privilegio generale sui mobili, a favore dei creditori per somministrazioni delle materie prime o lavorate destinate alla fabbricazione di quegli oggetti e dei creditori per somministrazioni di capitali occorrenti alle forniture medesime. Il nuovo privilegio s'aggiunge ai cinque già noti degli art. 1956, 1957 c. c. e prende posto prima dei privilegi speciali conferiti dall'art. 1958 (n. 2, 3, 4) per i canoni enfiteutici, per le pigioni e i fitti, pei contratti di masseria, mezzadria o colonia parziaria: il che non era necessario di dire, poichè dall'art. 1959 discende questa collocazione d'ogni privilegio generale

rispetto ai predetti privilegi speciali. Quel che occorre dire è qual grado prende il nuovo privilegio generale tra i preesistenti, poichè questi ultimi son già collocati in graduatoria tra loro dall'art. 1956: è dubbio se esso debba venir per ultimo (1), quindi al sesto posto, o non addirittura al primo.—E poichè sono a parlar di privilegi, devo rammentare anche il privilegio speciale concesso agl'istituti di credito agrario sui frutti dell'annata in corso e, nel caso di raccolto mancato, su quelli dell'annata susseguente alla concessione dei prestiti a garanzia delle sovvenzioni da essi fatte, concesso fino a tutto il 1915 dal R. D. 11 ottobre 1914 (n. 1089): tale decreto è stato prorogato fino al 31 dicembre 1916 con quello luogotenenziale del 17 giugno 1915 (n. 961), (cfr. anche per la sua applicazione il decreto 26 settembre 1915, n. 1433), che ha esteso il privilegio delle sementi, contemplato al n. 5 dell'articolo 1958, alle somme dovute per i concimi, le materie anticrittogamiche, gli arnesi per la lavorazione dei terreni e la manipolazione dei prodotti agricoli, dandogli posto immediatamente successivo a quello dei crediti per le sementi. Così in sostanza tre nuovi privilegi si son venuti ad aggiungere ai preesistenti, e non è a dire quanto la materia, già complicata prima, sia divenuta ora una specie di labirinto, in cui si rischia di non trovar più il filo conduttore. Per assicurar poi meglio allo Stato il pagamento delle tasse di successione su valori mobiliari per le quali

(1) In questo senso è risolto il dubbio dal SEGRE, *Riv. dir. comm.* XIII p. 782.

siasi concessa dall'Amministrazione finanziaria una proroga non eccedente un anno, si è ancor di nuovo toccata la materia dei privilegi, dichiarando esteso il privilegio speciale immobiliare concesso allo Stato pel tributo fondiario dall'art. 1962 anche agli immobili che il debitore possedeva, pur restando fermo il privilegio mobiliare che per queste tasse era già stabilito nel n. 1 dell'art. 1958 (D. 15 luglio 1915 n. 1153).

Ricordo infine (per la relazione in cui è con la proprietà del suolo e del soprassuolo), il divieto assoluto della navigazione aerea disposto col decreto 3 settembre 1914 (n. 1008); e per la proprietà industriale, da un canto le proroghe concesse coi decreti 24 settembre 1914 (n. 1034) e 3 gennaio 1915 (n. 3) ai termini per domandare il prolungamento delle privative industriali appartenenti a persone residenti all'estero; dall'altro il diritto conferito allo Stato di espropriare, nell'interesse della difesa nazionale e per solo uso militare, i diritti di privativa e le invenzioni dei privati, cui è data una indennità, ma è tolta ogni facoltà di reclamo sia in via giudiziaria sia in via amministrativa.

*
* *

E passo al più importante e più vasto campo delle obbligazioni, dove l'intervento è stato assai più largo, poichè il perturbamento prodotto dalla guerra doveva essere assai maggiore.

Il più notevole atto è qui il decreto 27 maggio 1915 (n. 739), completato dal successivo del 25 lu-

glio 1915 (n. 1143) che ne contiene le norme di applicazione. Esso ha tre fondamentali disposizioni: con la prima è dichiarato che la guerra a tutti gli effetti dell'art. 1226 c. c. deve considerarsi come caso di forza maggiore non solo quando renda impossibile la prestazione, ma anche quando la renda eccessivamente onerosa (art. 1); con la seconda è data facoltà al giudice di concedere una proroga per qualsiasi termine procedurale, osservato del resto l'art. 47 del c. di pr. c., in quanto le condizioni dello stato di guerra ciò rendano necessario (art. 2); con la terza i commercianti e le società commerciali sono ammessi ad ottenere dal tribunale una dilazione totale o parziale dei pagamenti, quando possano giustificare con documenti o con prestazione di idonee garanzie che l'attivo del loro patrimonio supera il passivo e che essi non sono in grado di eseguire i pagamenti per cause dipendenti dalle condizioni create dalla guerra: la condizione che i pagamenti non possano essere eseguiti per queste cause si ha come provata, se il commerciante trovisi sotto le armi (art. 3).

Approvo senza restrizioni la seconda e la terza disposizione.

La moratoria, che è il rimedio più efficace e più pronto in queste contingenze straordinarie, è stata disposta con accorgimento, evitandosi, col concederla *ipso iure* e col concederla a tutti, quegli eccessi e quelle deficienze che un provvedimento uniforme ed universale avrebbe necessariamente provocato. Appunto col demandare al giudice il compito di accordarla, sentiti i creditori ed esaminato lo stato

patrimoniale del creditore caduto in difficoltà per i pagamenti, si è seguito il criterio dell'equo contemperamento delle esigenze opposte; e col limitarne poi la sfera d'applicazione ai commercianti, sia singoli sia società, si è evitato che la moratoria avesse troppo gravi ripercussioni sulla vita economica di tutto il paese. Ma s'è posto pur un altro limite (che deriva dall'antiche disposizioni ora abolite del cod. di comm. sulla moratoria), che cioè sia dimostrato con documenti o con idonee garanzie esser l'attivo superiore al passivo. Nuova è invece la norma, che la difficoltà nei pagamenti come dipendente dalla guerra si abbia provata senz'altro col fatto della chiamata alle armi del commerciante: per quanto larga essa è tuttavia pienamente giustificata. E d'altra parte è un buon correttivo, perchè non s'ecceda, l'obbligo imposto di corrispondere gl'interessi legali sul credito.

Così il commerciante, e tanto più se egli sia militare, è largamente protetto con la proroga giudiziale, che può esser concessa per tutti o solo per alcuni debiti e per un periodo variabile di tempo, secondo il prudente arbitrio del giudice, ma non mai oltre il 60° giorno dalla pubblicazione della pace; e son protetti i suoi creditori, che devono essere convocati e nel cui interesse può essere nominato un commissario di vigilanza e possono anche prescriversi provvedimenti conservativi e cautele, che assicurino l'integrità del patrimonio.

In virtù poi del successivo decreto del 25 luglio è provveduto anche in modo assai congruo ai debiti cambiari, ammettendosi che cambiali accettate o

emesse dal commerciante siano, su richiesta di questo, prorogate nella loro scadenza, senz'uopo di rinnovare l'effetto: prorogandosene la scadenza (e non semplicemente differendo il pagamento) si ottiene il vantaggio, che tutti i rapporti cambiari anche rispetto ad ogni altro obbligato rimangono integri ed immutati, perchè è il titolo medesimo, così quale fu emesso e negoziato, che rimane in vita e conserva piena la sua efficacia giuridica, tanto che non v'è più bisogno, a salvar l'azione principale e le azioni di regresso, di elevare il protesto prima che sia giunto il nuovo termine. Non ostante le obiezioni che da parti diverse si son mosse contro il provvedimento, esso appare sostanzialmente buono e dev'essere lodato.

Ma io credo di dover fare le più ampie riserve quanto alla prima delle tre disposizioni testè ricordate: essa solleva dubbi gravissimi ed ha del resto già provocato discussioni vivaci.

Il concetto che la guerra può, secondo le circostanze e secondo la natura dei rapporti giuridici, costituire caso fortuito o forza maggiore, appartiene alla dogmatica; è la scienza del diritto o la giurisprudenza pratica che devono determinare i caratteri di questo evento e stabilire, caso per caso, quando esso possa valer come causa estranea e non imputabile all'obbligato.

In concreto, può ben accadere che la medesima guerra non valga punto come forza maggiore per uno che prende parte diretta ai fatti d'arme o si trova nel territorio delle operazioni militari, e valga invece per un altro che non vi partecipa e si trova

mille miglia lontano. — Inoltre, dove e quando essa valga quale forza maggiore, l'invocarla deve giovar di regola a tutti i fini, deve cioè ripercuotersi sui vari effetti che nella obbligazione ordinariamente subiscono l'influenza d'un caso di forza maggiore: volta a volta essa varrà adunque per esonerare il debitore dalle conseguenze della mora, se l'inadempimento sia soltanto temporaneo, o lo libererà dal vincolo se l'inadempimento sia definitivo, e potrà sciogliere l'obbligazione per uno, conferendo all'altra parte il diritto a domandar la risoluzione, o scioglierla per entrambi; e così via. Esprimere i vari casi con una regola generale non è possibile, appunto perchè ogni singola obbligazione si comporta diversamente; e basti pensare, per rendersene conto, alle obbligazioni di genere e a quelle di cosa certa e determinata, alle obbligazioni di dare e a quelle di fare, alle obbligazioni aventi tratto successivo ed a quelle con prestazione unica. Il modo stesso e la causa, donde promana la impossibilità dell'adempimento, sono svariatissimi: una difficoltà insuperabile di provvedere alla consegna delle cose per impedimento nell'uso dei mezzi di trasporto, come una impossibilità di procacciarsi le cose per un divieto di esportazione o d'importazione; la impossibilità di una prestazione personale per chiamata alle armi dell'obbligato o del creditore, come quella di eseguire un'opera per occupazione militare del territorio; un divieto di alienare o di commerciare, come una straordinaria difficoltà di trovar credito o di realizzare titoli o di liquidare depositi bancari. E si potrebbe continuare all'infinito. — Da ultimo, è principio ovvio e fondamentale che

ad ammettere o respingere come scusante dell'inadempimento il caso di guerra, debba il giudice esaminare se nel caso dato essa fu o poteva essere preveduta, se clausole siansi convenute rispetto ad essa, se il grado di diligenza in rapporto alla prevedibilità dell'evento straordinario sia stato conforme o non a quello che nel rapporto concreto si esigeva. Ma in genere non basta che la guerra non sia ancora scoppiata, perchè debbasi senz'altro concludere per la sua non previsione da parte dei contraenti; come non basta che la guerra sia in atto, perchè si debba concludere che fu preveduta e presa a calcolo, accordandole adunque nella prima ipotesi la virtù di esonerare dalla responsabilità, negandogliela nella seconda.

Ora il decreto ha, con un colpo di spada, reciso ogni questione ed eliminato ogni indagine su tutti o quasi questi punti, molto delicati ma sempre decisivi per una perfetta giustizia. E se con ciò ha creduto di semplificare, l'effetto suo non può essere che una violenza ed una ingiustizia. Il lato più grave è nella dichiarazione, che ai fini dell'art. 1226 la guerra è considerata forza maggiore " purchè l'obbligazione sia stata assunta prima della data del decreto di mobilitazione generale „. Da una tale statuizione discende logicamente, che mentre il giudice è tenuto ad ammettere senz'altro la presente guerra come scusante dell'inadempimento di una obbligazione contratta prima del 22 maggio 1915 (D. R. 22 maggio n. 690), egli non possa più ammetterla per quelle contratte dopo.

Certo non era questo nell'intendimento dell'autore del decreto, ma mi pare pur certo che tale è la con-

seguenza cui devesi pervenire: perchè fin quando nulla siasi espressamente statuito, il giudice è libero di indagare e di dichiarare sciolta l'obbligazione o esente da responsabilità il debitore, anche se l'obbligazione sia stata assunta con la guerra in atto; ma quando una pronuncia è venuta, ed è venuta con quella limitazione, la questione è pregiudicata e la libertà d'apprezzamento è finita. Credo ben difficile che un giudice potrebbe oggi in una obbligazione assunta *post bellum* ammettere questo come scusante dell'inadempimento, anche quando sia provato che nonostante tutte le previsioni un evento nuovo, ricongiunto alla guerra, ma eccezionale e straordinario abbia impedito d'adempiere (1).

L'altra novità consiste nell'aver equiparato alla impossibilità di prestare la eccessiva onerosità provocata dalla guerra. Il principio, nel diritto normale, è che solo la impossibilità — e s'intende una impossibilità oggettiva — ha virtù di sciogliere dal vincolo il debitore: non la impossibilità subbiettiva e meno ancora la *difficultas praestandi*, per quanto grande essa sia e per quanto onerosa possa la prestazione esser divenuta. E forse solo sotto questo aspetto il decreto può giustificare la propria esistenza; ma poichè altri rimedi non mancavano nel nostro ordinamento per sovvenire il debitore eccessivamente onerato, e d'altro canto il decreto s'è limitato ad esonerarlo dal risarcimento dei danni e null'altro, mantenerlo fermo il giudizio dianzi espresso: meglio conveniva

(1) In senso contrario si manifesta il SEGRÈ, *Riv. di dir. comm.*, XIII p. 888.

tacer del tutto su così delicato argomento e lasciar libero corso all'attività dei giudici, senza pretendere di dettar loro direttive, che o sono una inutile ripetizione degli art. 1225 e 1226, o creano pastoie e difficoltà insospettate.

Ma dove l'intervento in rapporti già costituiti e perfetti assume un carattere veramente eccessivo per la violenza che vien fatta a principi fondamentali del diritto contrattuale, è nella disposizione del decreto 20 giugno 1915 (n. 890), che riflette i contratti di appalto e di fornitura stretti con le pubbliche amministrazioni e relativi a pubblici servizi o ad opere pubbliche. Provvido ed equanime certamente era stato l'antecedente decreto del 30 maggio (n. 764), col disporre che chi abbia obbligazioni verso privati e ad un tempo verso l'Amministrazione militare, possa legittimamente e senza incorrere in responsabilità dar nella esecuzione la preferenza ai contratti con l'Amministrazione su quelli col privato, sicchè se per fornire merci o eseguire trasporti o qualsiasi altra prestazione occorrente per servizi dell'esercito e della marina, o per produrre le materie prime richieste alla fabbricazione di quelle merci, egli abbia posposto l'esecuzione di obbligazioni verso il privato, questi non possa agire in risarcimento pel ritardo: ferme restando tutte l'altre norme generali sull'adempimento, egli avrà soltanto la facoltà, ove ne ricorrano gli estremi, di domandare la risoluzione del contratto. Rivoluzionaria è invece la statuizione dell'altro decreto, che all'obbligato verso l'Amministrazione toglie irremissibilmente ogni azione rivolta a domandar la risoluzione del contratto in quanto fondata sulle condizioni

create dallo stato di guerra, ed attribuisce alle pubbliche amministrazioni il diritto di sostituire, con apprezzamento insindacabile, altre clausole o pattuizioni a quelle che non siano più eseguibili per cagione della guerra.

Altri (1) ha trovato censurabile, in questo decreto, soltanto la proclamata insindacabilità dell'apprezzamento, in virtù del quale la pubblica amministrazione sostituisce ad un patto liberamente stipulato e formato col concorso di due volontà un patto nuovo. A me pare che sia censurabile tutta intera la disposizione: giacchè da un lato non può tollerarsi in nessun ordinamento giuridico, per quanto primitivo o eccezionale, che il contenuto d' un contratto sia messo alla mercè dell'arbitrio d' una delle due parti e che meriti ancora un tal nome quello in cui opera ed è decisiva una sola volontà, sia pur la più etica delle volontà; dall'altro è supremamente ingiusto che quella causa estranea e irresistibile, che può invocarsi tra privati per conseguire la liberazione dall'obbligo del risarcimento o addirittura lo scioglimento del vincolo non solo quando la prestazione sia divenuta impossibile ma anche quando siasi soltanto resa eccessivamente gravosa, non valga più nei contratti conchiusi con una pubblica amministrazione.

Si fosse almeno circoscritta la norma eccezionalissima ai contratti di appalto e di forniture per le forze armate, e ai contratti stipulati dopo la dichiarazione di guerra o anche dopo la mobilitazione!

(1) Cfr. ad es. BELOTTI, *Sulla legislazione commerciale della guerra* (Riv. di dir. comm. XIII, 1915, p. 575).

Il decreto ha una portata amplissima e li abbraccia tutti, siano posteriori siano anteriori, siano con le amministrazioni militari o con le altre dello Stato siano con tutte in genere le pubbliche amministrazioni, dunque anche le provinciali, le comunali, quelle degli enti e degli istituti pubblici. Mi par che sia troppo, e che qui siasi smarrita ogni misura ed ogni senso di equo temperamento tra i bisogni dello Stato ed i diritti dei privati cittadini. (1)

*
* *

I più popolari fra tutti i decreti sono quelli relativi alle locazioni dei fondi sia rustici sia urbani. E qui il criticare divien cosa più ardua, di fronte al compiacimento con cui i provvedimenti sono stati accolti dalla turba infinita dei conduttori. Io lo farò

(1) Anche il COGLIOLO, *Gli appalti pubblici e la guerra* (Il Dir. comm. VII, 1915, p. 434 sgg.) esprime aperta riprovazione delle norme di questo decreto e più aspramente censura la circolare del ministro Ciuffelli 29 luglio 1915, che sotto forma di interpretazione del decreto dichiara non aver diritto gli appaltatori di opere pubbliche neppure ad un aumento dei prezzi per la continuata esenzione del lavoro o fornitura di merci, anche quando ciò costi un sacrificio pecuniario enorme. Questo era invece, a parer dell'autore, un diritto quesito ed intangibile dell'appaltatore, derivante dai principii generali del c. c. e dallo stesso decreto del 20 giugno 1915, diritto che una semplice circolare non poteva togliere. — Ritorna sull'argomento il Cogliolo (*ib.* p. 569 sgg.), sostenendo inoltre che l'appaltatore possa esercitare il diritto di recesso: il che ritengo assolutamente insostenibile, di fronte al testo chiaro ed univoco del decreto luogotenenziale.

ugualmente, anche a costo di passare ai vostri occhi... per un padron di casa.

Il fine cui s'ispirano i decreti del 3 e 20 giugno (n. 788, 888) e del 22 agosto 1915 (n. 1254) è quello di alleviare la condizione degl'inquilini e dei fittavoli e coloni, specialmente dei più piccoli. E i mezzi usati per conseguir tale intento sono stati diversi: da un canto la facoltà, concessa a tutti gli inquilini, obbligati al pagamento anticipato di tre mensualità, di corrispondere la mercede a mesi e di ridurre il deposito di garanzia ad un sol mese, imputando su di esso la metà del fitto mensile (D. 3 giugno 1915, art. 1, 2); dall'altro la potestà dei conduttori capi di famiglia, che si trovino sotto le armi, di domandare la immediata risoluzione del contratto (esclusi quelli con fitto annuo superiore alle L. 2000) e il diritto ai medesimi conferito di corrispondere soltanto una metà dei fitti della casa abitata fino alla cessazione del servizio militare, soddisfacendo l'altra metà a rate nel termine d'un anno dalla cessazione del servizio predetto, con la conseguente proroga della locazione (D. 3 giugno, art. 3, 4); nonchè la facoltà, sempre all'inquilino capo di famiglia e sotto le armi, di prorogare la locazione alle medesime condizioni per tutto il periodo di guerra e per due mesi successivi, fatta solo eccezione pel caso in cui il locatore dimostrasse d'avere anteriormente al decreto già locato l'immobile ad altri (D. 3 giugno, art. 5). Col D. 22 agosto 1915 (n. 1254) si chiariva un punto speciale del precedente 3 giugno e si dichiarava nulla ogni pattuizione ad esso contraria. I due decreti sono stati poi prorogati fino

a tutto dicembre 1916 col successivo D. del 29 dicembre 1915 (n. 1852).

Una particolar norma si dettava poi per le locazioni d'immobili adibiti per l'industria degli alberghi, che fu la prima ad essere colpita dalla crisi della guerra. Col D. 20 giugno 1915 fu concesso ai conduttori si ridurre alla metà i pagamenti nelle scadenze contrattuali, ripartendo l'altra metà in rate semestrali con l'interesse 5 % in un periodo di 5 anni successivi al 60° giorno dalla stipulazione della pace, e fu ordinata per conseguenza una proroga (coattiva pei locatori) dei contratti in corso alle condizioni attuali fino a che non sia compiuto il periodo quinquennale (art. 1, 2); mentre per compensare in parte i locatori fu ad essi accordata una proroga dei debiti ipotecari gravanti sui fabbricati, proroga limitata al capitale e fissata in tre anni pei mutui a scadenza fissa che ricada nel 1918, limitata alle rate d'ammortamento d'un triennio pei mutui ammortizzabili a rate o a rimborso graduale, restando però immutato per gl'interessi ed accessori l'obbligo dei pagamenti alle scadenze originarie (art. 3, 4).

Ciò per le locazioni dei fondi urbani.

Io credo si debba ascrivere ad uno stato psicologico molto diffuso la spiccata intonazione di sfavore pei proprietari di case, che si nota nei provvedimenti suddetti: (1) certo non è commendevole che il governo abbia preso partito per l'una delle parti contro l'altra. Lasciamo in disparte la imperfetta redazione del

(1) Lo ha notato anche il SEGRE, *Riv. dir. comm.* XIII p. 782, 784, segg.

testo, che spesso parla un linguaggio non giuridico; neppur mi soffermo sull'eccessivo particolarismo e sulla disuguaglianza di trattamento che dalla uniformità del precetto può venire alle singole situazioni concrete in una materia, la quale è in gran parte dominata dalle consuetudini locali e dove queste variano da regione a regione, anzi in una stessa regione mutano se si passa dalle città alle campagne. E il criterio, cui i decreti s'informano, quello che merita censura: proteggere eccessivamente una delle due parti contro l'altra, rafforzando con l'autorità d'un atto legislativo il sospetto di sfruttamento che circonda la classe dei proprietari. Conferendo a tutti indistintamente la facoltà di ridurre la garanzia, senza discernere quelli che versavano in difficoltà dagli altri cui la guerra non rendeva più onerosa la prestazione, s'è visto avvalersi tutti di quella facoltà e d'un colpo i proprietari di stabili restar privi di rendita e non poter fronteggiare gli oneri della proprietà fondiaria: la concessione è stata sfruttata da chi non ne aveva necessità, per ripagare una volta tanto con una rapresaglia legittimata l'odiato e perpetuo nemico dell'inquilino. Peggio se si consideri la facoltà dell'immediata risoluzione del contratto, col solo e trascurabile temperamento della soddisfazione del mese in corso: in paesi ove gli affitti si rinnovano tutti ad epoca fissa, ciò può equivalere a riversare integralmente sul proprietario la perdita. Straordinariamente favorevole è poi il beneficio accordato ai conduttori d'alberghi, d'imporre una proroga di 5 anni della loro locazione; chiusa la maggior parte degli alberghi fin dallo scoppiare della guerra, i pochi che son rima-

sti hanno assicurata a sè tutta la clientela degli altri e non corrono ormai più i rischi temuti.

Il codice non offriva, è vero, in questa materia uno speciale ausilio: ma un più congruo mezzo sarebbe stato conferire al giudice quel potere di proroga, che l'ordinamento nostro non gli riconosce e che gli avrebbe permesso — ponendolo di fronte al caso concreto — di comporre con illuminata equità gli opposti interessi delle parti.

E con questa norma — cui un'idonea formula avrebbe potuto dar la sufficiente ampiezza e sofficità — si doveva combinar un'altra, che pur manca nel codice e che costituisce un desiderato correttivo (anche in tempi normali) all'inflessibile principio ora vigente, pel quale il contratto di locazione non si scioglie con la morte del conduttore (art. 1596): come in tempi normali, e previe opportune cautele, così a maggior ragione in tempo di guerra la morte del conduttore capo di famiglia dovrebbe potersi invocare dai suoi eredi per ottenere la risoluzione; disposta ora per la guerra, la norma avrebbe potuto costituire un addentellato per la futura riforma, mentre quella più radicale accolta nei decreti è destinata necessariamente a sparire.

Per le locazioni dei fondi rustici uno spunto sugli effetti della guerra si trova già nel c. c. (art. 1621), essendo dichiarato che l'affittuario, anche quando siasi con espressa convenzione assoggettato ai casi fortuiti, non s'intende sottoposto a quelli straordinari, tra i quali sono le devastazioni della guerra; e altrove è pur detto che se l'affitto è per un anno, ed è accaduta la perdita della totalità o almeno della metà

dei frutti, l'affittuario viene esonerato da una parte proporzionale del fitto (art. 1618): la qual perdita può essere provocata anche dalla guerra.— Bisogna convenire però che ciò non bastava: donde i vari decreti relativi ai contratti agrari. E qui il giudizio può essere più mite, poichè in realtà minore è stata la coercizione e più immanente era il pubblico interesse. Poichè interessava non pure al singolo, ma a tutta la collettività che la produzione agricola non subisse ristagni, si è data facoltà (D. 8 agosto 1915 n. 1280) ai piccoli affittuari, cioè a quelli che coltivano direttamente la terra e che ad ogni modo paghino un fitto non superiore alle L. 2 mila annue, nonchè ai coloni parziari ed ai salariati fissi, di domandar la proroga d'un anno del loro contratto avente scadenza fino al 31 dicembre 1915 (art. 2), fermi restando durante la proroga i patti contrattuali e con facoltà nel locatore di chiamar sul fondo un altro lavoratore, ove il lavoro delle persone di famiglia del fittavolo non fosse sufficiente alla regolare coltivazione del fondo (art. 3), prorogandosi altresì la chiusura dei conti colonici (art. 4).

Ma accanto a questo diritto di proroga, e con facoltà alternativa, si è conferito al colono o fittavolo il diritto di chiedere la rescissione del contratto a decorrere dalla fine dell'annata agraria in corso, quando per la chiamata alle armi egli non sia in grado di provvedere alla coltivazione (art. 5). I successivi decreti del 30 settembre 1915 (n. 1444), dell'11 novembre 1915 (n. 1593) e del 24 febbraio 1916, hanno gradualmente prorogato le disposizioni di quel primo, estendendole ai contratti agrari che scadranno fino al 30

giugno e al 31 dicembre 1916, hanno introdotto sanatorie per le domande fatte fuori dei termini e poi esentato addirittura dai termini coloro, cui la data dei bandi di chiamata alle armi non ne consenta il rispetto; ed hanno anche un pò corretto la eccessività del primo, ammettendo il locatore a sospendere o ridurre proporzionalmente il salario e le corresponsioni in natura (salvo il godimento dell'abitazione e degli accessori), quando le persone di famiglia del salariato fisso chiamato alle armi non potessero provvedere a tutte le prestazioni da lui dovute (D. 30 settembre 1915 art. 3). In sostanza anche qui è prevalente la condizione fatta al fittavolo, al co'ono, al salariato di fronte al locatore, poichè una doppia facoltà gli è concessa, a sua scelta, di proroga o di rescissione: nè contro il diritto di lui prevale neppur quello di altro colono, cui il fondo sia stato già concesso con altro contratto, giacchè a questo—se il primo eserciti la facoltà di proroga—è dato solo o di rescindere il suo contratto o di rinviarne l'esecuzione. Ma a far tollerare questa preminenza può bene invocarsi da un lato il sentimento della solidarietà sociale, che reclama un maggior riguardo per questi oscuri e troppo spesso dimenticati lavoratori delle campagne, dall'altro il supremo interesse di rimuovere rapidamente ogni ostacolo contrario ad una ininterrotta prosecuzione nella cultura dei campi, a cui tante braccia sono state improvvisamente sottratte.

Gli è da questo supremo interesse che è stato determinato l'altro decreto del 3 giugno 1915 (n. 791), ma sul cui contenuto io faccio le più ampie

riserve. Se esso ci conduca con un salto in avanti in pieno collettivismo o se ci riporti con un salto indietro all'antico regime delle corvées e degli asservimenti personali, io non so. Certo è che il passo è gravissimo ed il giurista ne rimane sgomento. Ai fini del regolare e tempestivo raccolto dei cereali, i prefetti possono dichiarare obbligatoria per proprietari, enfiteuti, conduttori di fondi colonici, lavoratori del terreno comunque chiamati, la prestazione non solo delle macchine e dei quadrupedi inservienti alle macchine, ma persino degli uomini necessari alla mietitura o trebbiatura, col diritto ad un congruo compenso (art. 1): il sindaco, giusta la disponibilità ed i bisogni delle aziende agricole, dopo aver esperiti gli amichevoli accordi, decide sulle richieste di prestazione e stabilisce chi a ciascuna di esse debba adempiere, determinandone le condizioni, i termini e l'equo prezzo (art. 2); in caso di rifiuto, si procede d'ufficio e il prefetto può ordinare la requisizione per l'esecuzione a spese dell'inadempiente (art. 4).

La requisizione anche degli uomini ?...

*
* *

Una materia, su cui pur s'è esercitata l'attività luogotenenziale, è quella delle prescrizioni e delle decadenze. Come ognuno sa, qui il codice non era privo di norme preordinate pel caso di guerra in favor dei militari: l'art. 2120 dispone che le prescrizioni non corrono contro i militari in servizio attivo in tempo di guerra ancorchè non assenti dal regno: ma questa sospensione non vale, come sog-

giunge l'art. 2145, per le prescrizioni brevi, e neppure per la prescrizione commerciale, come dichiara l'art. 916 del c. di commercio.

Non è il momento d'indagare il perchè della doppia deroga.

Ad ogni modo è un punto fermo ed incontroverso, che la norma dell'art. 2120 vale pei diritti di qualunque specie che competano ad un militare, e vale tanto per la prescrizione estintiva (nel senso che i crediti di lui non si perdono pel decorso del tempo, giacchè non si conta quello che scorre sul rapporto finchè la guerra dura e il titolare sia in servizio attivo), quanto per l'acquisitiva (nel senso che non può un terzo in danno di lui acquistare proprietà o altri diritti reali): non vale nel senso contrario, ben potendo con la prescrizione il milite estinguere una sua obbligazione verso il terzo o col possesso della cosa o del diritto acquistare in danno del terzo.

Ora un decreto del 23 maggio 1915 (n. 718) ha ordinato in via generale, che il corso delle prescrizioni e quello dei termini perentori tanto legali quanto convenzionali, portanti decadenza da un'azione, eccezione o diritto qualsiasi, i quali fossero per scadere dal giorno della dichiarazione di guerra fino a quello in cui la guerra sarà finita e pubblicata la pace, contro i militari in attività di servizio, gl'impiegati presso l'esercito e l'armata navale o contro qualunque altra persona, che si trovi per ragione di servizio al seguito dell'esercito o dell'armata navale, sono sospesi a tutto il 60°

giorno successivo a quello in cui la pace sarà pubblicata (art. 1).

È lecito domandarsi, se agli occhi del compilatore del decreto furon presenti gli articoli che ho dianzi ricordato. Perchè delle due l'una: o il compilatore volle provvedere in misura più larga, facendo rientrar nella sospensione anche le brevi prescrizioni civili e la prescrizione commerciale, e bastava all'uopo toglier vigore per questa guerra agli art. 2145 c. c. e 916 c. comm., che appunto derogano, ripristinando il diritto comune, alla norma eccezionale del 2120; o non volle dir nulla di più che questo, e del decreto non v'era bisogno. Trova conferma qui appunto il rilievo ch'io facevo dapprincipio, d'essersi cioè considerata come sempre insufficiente la legislazione codificata, anche quando essa direttamente provvedeva al caso di guerra. E non mi s'obbietti, che il decreto ha voluto — con la sua ampiezza — abbracciare ogni prescrizione, anche le brevi civili e le commerciali: potrei rispondere — a parte la censura di imperfetta ed esuberante formulazione, consistente nel ripetere inutilmente quanto già era detto nell'art. 2120 — che se il legislatore del 1865 appunto pel caso di guerra volle sospendere solo le prescrizioni lunghe e le civili, non si capisce perchè alla prima occasione offerta per saggiar la bontà di quelle norme preordinate per la guerra, il governo siasi sentito autorizzato a non applicarle ed a sostituirle con altre. Meno ancora varrebbe il dire, che la funzione del decreto sta nell'aver ampliato l'ambito subbiettivo, con l'estenderlo dai militari agli impiegati e alle persone poste al servizio

dell'armata o dell'esercito: la lettera del codice era di per sè capace di tale estensione. E neppure una funzione ed una utilità particolare si può volergli dare, per ciò che esso prescrive nel cpv. dell'art. 1, dover cioè i termini rimasti in sospeso riprendere il loro corso pei militari, pei quali sia cessato durante la guerra il servizio in seguito a congedo o per altra causa: anche questo discendeva direttamente dalla formula dell'art. 2120, che parla appunto di militari in servizio attivo in tempo di guerra.

Ma per converso—e la cosa vi parrà, qual'è, una vera stranezza—mentre l'intenzione dell'autore del decreto era di dare alla norma una sfera subbiettiva ed obbiettiva amplissima, per un altro verso essa è riuscita più ristretta di quella del codice. Infatti, nel sospendere la prescrizione in favor dei militi, questo non si preoccupa del momento in cui il compimento del periodo prescrizionale cada: sicchè anche una prescrizione che si compia dopo la guerra è sospesa e s'allunga quanto questa dura, al pari di quella il cui compimento cada durante essa. Il decreto invece, ammette la sospensione solo per le prescrizioni che scadano durante la guerra: ne sono escluse pertanto tutte le altre che scadono dopo (1).

La domanda sorge spontanea: riprende impero per queste altre la norma dell'art. 2120 con tutte le sue eccezioni, e principalmente con quelle degli art. 2145 c. c. e 916 c. comm.; o ha inteso il decreto di derogare in tutto al codice civile, sicchè per via d'in-

(1) Vedi pel medesimo rilievo SEGRÈ, *Riv. dir. comm.* XIII, p. 883.

interpretazione convenga correggere la formula come infelicemente concepita? Questione gravissima, che avrà certo un seguito nei tribunali a guerra finita, e che si sarebbe evitata se si fosse stati più circospetti nel maneggio d'uno strumento così delicato, qual'è l'estemporaneo legiferare. Il congegno delle leggi, in qualunque sistema è così complesso e complicato, che non si può toglierne o aggiungervi alcunchè, senza che ripercussioni si producano ove meno le si aspetta: qui un'ordinaria nè troppo acuta preveggenza bastava a farle presentire.

Comunque, censurabile o non che sia il decreto, è fuor di dubbio ch'esso riguarda—come gli articoli del codice—esclusivamente le prescrizioni contro il militare, non quelle a favor di lui, giacchè la norma si propone di favorirlo non di danneggiarlo: e nuocerli sarebbe se si dovessero intendere sospese le prescrizioni, mercè le quali egli possa estinguere una obbligazione per lui passiva o acquistare un diritto reale. Eppure, v'è stato chi ha così interpretato il decreto, in un primo momento, commettendo il colossale errore di scambiare le prescrizioni a favore con quelle contro! Non meno colossale di quello, che mi son sentito ripetere da più parti e che ha avuto pur l'onore di venir confutato per le stampe, che cioè il decreto in parola avrebbe sospeso ogni azione giudiziaria contro i militari ed inibito a tutti d'intimar loro domande giudiziarie, di convenirli davanti ad autorità giudiziarie od amministrative, persino di notificar loro atti soprattutto se esecutivi!

Conveniamo che una parte almeno di queste aberrazioni è da ascrivere al farraginoso e tumultuario

susseguirsi di provvedimenti legislativi, cui neanche il giurista di professione riesce più a tener dietro. Dall'aprile al settembre dell'anno 1915 se ne contano oltre 1500 con una media giornaliera di 5 o 6, ed io ne ho contato fino a 15 in un solo giorno.

*
* *

Ma se tutto questo rivolgimento dei rapporti giuridici interni ci commuove e ci turba, esso è ben poca cosa di fronte alla profonda crisi che hanno subito, e non da noi soltanto ma in tutta Europa ed anche fuori, i principii più saldi e più elementari del diritto internazionale privato. Era un canone, di cui non s'ammetteva più neppur la discussione, che, aperta la guerra tra due nazioni civili, le ostilità dovessero rimaner limitate agli Stati ed alle forze armate, non estendersi ai pacifici cittadini: ogni relazione giuridica, soprattutto se di diritto privato, dover restare estranea al conflitto, e fermi i contratti, libero il commercio, anche se tra sudditi di due Stati in guerra. Solo l'Inghilterra aveva continuato a professare l'antica dottrina, che nemici suoi divengono anche i cittadini dello Stato a lei nemico e che perciò si possa contro essi legittimamente operare la confisca delle private proprietà, interdire il commercio, negar la protezione giudiziaria. Al primo soffio del formidabile incendio tutti i principii proclamati in pace come dogmi infallibili sono svaniti e la civilissima società del secolo XX, che si vantava d'aver inaugurato un'era nuova di civiltà e di giustizia, ha dato tutta quanta un tuffo in pieno medio evo!

Non da noi soltanto, ma anche fuori e forse anzi più fuori che da noi, una serie interminabile di provvedimenti eccezionali sono stati adottati per interdire ai cittadini degli Stati nemici la dimora nel territorio dello Stato, per vietare ogni commercio con essi, per proibire sotto comminatoria di pene pecuniarie e persino del carcere di pagar loro debiti di danaro o d'altre specie, di far novazioni o transazioni, di stringere comunque nuovi rapporti giuridici; proprietà private ed aziende commerciali od industriali si son poste sotto sequestro, con amministrazione mediante commissari dello Stato, che hanno obbligo di versarne all'Erario i proventi o persino di chiudere la aziende e di liquidarle, alienando le merci e incamerandone i prezzi; non più tutela dei beni e dei diritti, pur se acquistati e conservati in piena conformità delle leggi territoriali; non più ricorso possibile ai giudici: l'uguaglianza dello straniero al cittadino quanto all'esercizio e alla protezione dei diritti rimane una vuota affermazione teorica. Poco manca che contro lo straniero nemico non si pronunci una nuova *sacertas*, ponendone la vita a discrezione degli avversari.

Scrivendo un nostro storico poco fa — esaminando tutta questa parte della legislazione straniera di guerra — che essa ci riproduce, col suo spettacolo di economia chiusa e di esclusivismo giuridico, il fenomeno dell'aspre lotte fra città e città al tempo dei Comuni italiani (1).

(1) SOLMI, *Leggi eccezionali contro il nemico in materia patrimoniale* (Riv. dir. comm. XIII, 1915, p. 410 sgg.).

Io temo che noi si sia retroceduti assai più indietro e che per trovare un paragone, non alla vastità del conflitto ma alla profondità del rivolgimento nell'ordine giuridico, si debba risalire a tempi assai più remoti e più oscuri. Dicono che non per ciò si deve disperare della civiltà e proclamar la bancarotta del progresso e del diritto (1). Ma quando il diritto ed il progresso vengono messi al servizio della forza brutta e sfruttati come mezzo per distruggere le opere della pace, è proprio il fallimento che se ne deve constatare!

Un solo conforto rimane e sorregge l'animo sgottito, ritemperandolo anzi nel nuovo cimento cui questa bufera di sangue e di morte ci ha chiamato. Nell'urto spaventoso che par tutto travolgere è ancora il genio latino che, respingendo la mostruosa aggressione freddamente preparata dalle moderne orde barbariche, ritrova se stesso e s'erge vindice di libertà e di giustizia nel mondo: sono ancor

(1) Ricordo le belle parole pronunciate in uno smagliante discorso da V. SCIALOJA, *GV insegnanti italiani e la guerra* (*Nuova Antologia*, 16 dec. 1915): « Le singole formulazioni del diritto possono cadere e mutare, *jura manent!* il diritto persiste, sopravvive in eterno, distrutto risorge dalle proprie ceneri, trionfalmente. E che altro significa lo sgomento da cui il mondo civile è preso al solo pensiero che possa vincere nella lotta una forza brutale senza giustizia? un ordine formale estrinseco senza intima equità? Quale miglior trionfo del diritto di questa sua celebrazione accorata pur nella apparente e transitoria sconfitta? E la coscienza giuridica non trionfa anche negli stessi suoi violatori, che si affannano a trovare false giustificazioni ai loro misfatti? ».

l'etica e il diritto dei popoli latini, che lottano pel trionfo contro la forza bestiale, e che, chiusa la tragica parentesi, son destinati a riprendere l'antico magistero ed a rinnovare, con una più intensa virtù purificatrice, lo spirito e la coscienza dei barbari.

Prof. ROBERTO DE RUGGIERO

ANGELO MARIOTTI

Gli elementi di valutazione economica del costo della guerra

(LINEE GENERALI)

NOTA BENE — Il presente tema doveva essere svolto in una conferenza al Circolo Giuridico di Napoli, come contributo modestissimo di un giovane cultore di scienze economiche al ciclo di Conferenze sulla guerra, promosse dalla presidenza di quel sodalizio. Per ragioni di ordine militare, indipendenti quindi dalla sua volontà, l'autore non potè mantenere l'impegno assunto.

Napoli, 21 marzo 1916.

A. M.



Gli aspetti economici della guerra sono così vari e complicati, da giustificare pienamente l'attenzione che vi consacrano gli economisti ed i finanzieri. Epperò non mancano notevoli contributi teorici allo studio di questa o quella faccia del poliedrico prisma economico, che è il fenomeno della guerra.

Ma appunto a causa della complessità del fenomeno è inevitabile una certa imprecisione di concetti ed una relativa mancanza di armonia e di proporzione nello svolgimento dei singoli argomenti, che al fenomeno economico della guerra si riferiscono: dal che deriva necessariamente una tal quale difficoltà di abbracciare in uno sguardo di insieme la sistemazione totale del fenomeno stesso.

Questa veduta di insieme, questa indagine panoramica sotto il riflesso economico si condensa in buona sostanza nello studio del costo della guerra, ossia delle vibrazioni, che si determinano nel campo dell'economia in conseguenza dello scoppio di una guerra.

La ricchezza del tema ci spinge a rivolgere la nostra attenzione su di esso: ragioni di prudenza e consigliano di mettere in luce la scabrosità dello svolgimento, sebbene limitato ad una esposizione schematica e, a dir così, scolastica.

E per cominciare, vediamo se ha un significato netto e deciso la frase: "costo della guerra". Importantissimo quesito, perchè dalla sua soluzione, affermativa o negativa, consegue la comparabilità o l'incomparabilità di molti dati statistici in materia.

Si osserva che generalmente il costo di una cosa corrisponde, grossolanamente, al prezzo che l'acquirente sborsa al venditore: ma quando si parla di costo della guerra, si ha di mira la spesa sostenuta dallo Stato che fa la guerra e quindi dai cittadini come contribuenti o si ha di mira tutta la perdita, che complessivamente porta con sè il cataclisma bellico?

Inteso nel primo senso, il costo della guerra deve tener conto, per esempio, di tutte le spese, che lo Stato incontra per requisizioni, indennizzi, sussidii e simili; ma tali spese vanno quasi completamente escluse dal computo del costo della guerra inteso nel secondo senso, perchè dal punto di vista dell'economia collettiva esse non rappresentano che (mi si passi l'espressione) una partita di giro. Tutte le spese, insomma, che non rappresentano o non importano in definitiva una distruzione di ricchezza, dovranno venir calcolate, nei rispetti dell'economia statale, quando indicano uno sborso, cioè un impoverimento del Tesoro; ma sono irrilevanti dal punto di vista dell'economia sociale, perchè e finchè rap-

presentano un semplice trasferimento di ricchezza da un ente economico ad un altro, vale a dire, il più delle volte, dallo Stato al privato.

La differenza di significato e di pratiche conseguenze non esclude, che alcuni scrittori continuino a confondere con disinvoltura l'uno e l'altro ordine di concetti.

Epperò noi, fin da qualche tempo, avemmo cura di determinare nettamente i due significati, e ci limitammo, allora, a studiare esclusivamente il primo dei due, le spese cioè dirette ed immediate della guerra (1).

Con quello studio ci prefiggevamo solamente di dimostrare, che le guerre moderne sono finanziariamente più costose delle guerre antiche e, per giungere a tale dimostrazione, tenevamo conto delle spese effettivamente incontrate dagli Stati nelle singole guerre (2): ma ci affrettiamo ad osservare che

(1) A. Mariotti: « *Il costo finanziario delle guerre* », Napoli, tip. Lubrano, 1914: pp. 24; estratto da una conferenza tenuta il 15 Gennaio 1913 negli Istituti Giuridici dell'Università di Napoli. Manteniamo le espressioni, rigorosamente non scientifiche, « costo finanziario » e « costo economico », perchè ci sembra che dalla loro antitesi si scorga chiaramente la differenza di contenuto.

Il Prof. Edgeworth, in un suo prezioso opuscolo dal titolo « *The cost of War and Ways of reducing it suggested by economic Theory* » (Londra, Oxford University Press, 1915: pp. 30+18) distingue il *money cost* dal *real cost* proprio nel senso da noi indicato. Ma la distinzione non ci sembra ben definita con quella espressione: basti pensare, che anche il *real cost* viene di solito calcolato in moneta: ma non per questo diventerebbe *money cost*!

(2) Per essere più precisi dobbiamo dire, che nel nostro citato lavoro sul costo finanziario delle guerre esponemmo (pag. 20-22).

con quel calcolo non intendevamo affatto di esaurire il computo di tutto il complesso costo della guerra, limitandoci solo a notare, che l'essere finanziariamente più costose è un buon argomento per far ritenere,

una nostra modesta opinione: sostenemmo cioè, che, nel computo delle spese effettive da doversi considerare come elementi costitutivi del costo finanziario di una guerra bisognasse spesso calcolare anche una parte delle spese militari già predisposte nel tempo di pace. Dicevamo, in altri termini, che, quando si vuole valutare il costo finanziario di una singola guerra per un certo Stato, non si deve sottrarre alla spesa totale sostenuta per quella guerra la spesa che quello Stato avrebbe fatte senza la guerra, valutando quest'ultima spesa in base al bilancio militare dell'anno precedente alla guerra; si deve sottrarre invece una somma minore, perchè una parte del bilancio militare immediatamente precedente alla guerra va considerata come spesa di guerra, essendo stata fatta in previsione non di una guerra qualunque, ma proprio di quella guerra che poi effettivamente è scoppiata. Questo nostro assunto dimostrammo allora nei rispetti della guerra balcanica del 1912; nella guerra europea, che ora si combatte, è facile vedere, per esempio, che le spese militari fatte dalla Germania prima della guerra non erano fatte con lo scopo generico di tenersi armati per difendersi da attacchi di una qualunque potenza, ma erano predisposte proprio contro quelle potenze, che la Germania aveva intenzione di affrontare o prima o poi. Orbene, di questa parte, non facile invero a valutarsi, bisognerà tener conto fra le spese di guerra e quindi nel costo finanziario della guerra per la Germania. — Il nostro concetto ha avuto un'autorevole conferma nell'esposizione finanziaria del Ministro Carcano del giorno 8 Dicembre 1915 alla Camera italiana: il Ministro del Tesoro valutava a 5 miliardi la spesa effettiva di guerra e le *spese di preparazione*. Orbene, se nel caso della guerra italiana la cosa è evidente perchè durante tutto il periodo della sua neutralità l'Italia non aveva fatto altro che prepararsi proprio a quella guerra che poi è scoppiata; in altri casi, se anche non è evidente, resta

che le guerre odierne siano in definitiva più dannose delle antiche.

Osservava recentemente l'Eggenschwyler (1), che le spese dirette ed immediate della guerra (quello che noi diciamo il costo finanziario della guerra) non sono che la terza parte di tutto il costo della guerra.

Eppure il Crammond, il Nachinson, il Jennings hanno calcolato, che esse raggiungono cifre colossali nella attuale guerra europea. Per limitarci all'Italia, basterà dire, che giusta il conto del Tesoro del 31 Marzo 1916 la spesa della guerra a tutto marzo superava già i 7 miliardi di lire: il che, in linea assoluta ed in confronto agli altri grandi Stati belligeranti, non è molto, tenuto conto del fatto, che i dieci mesi di neutralità già ci costavano circa 180 milioni al mese e che soltanto una metà di quei 7 miliardi va addebitata alla guerra d'Italia, dovendosi l'altra metà attribuire alla guerra europea. Tuttavia il sacrificio del contribuente italiano è notevolissimo, in relazione alle sue forze economiche (2).

teoricamente esatto che una parte delle spese militari di pace debba essere considerata come spesa di guerra.

Da quanto abbiamo detto or ora risulta che noi non dividiamo l'opinione di quegli economisti (p. e. Edgeworth), che considerano come parte delle spese di guerra *tutto* il complesso di spese preparatorie, vale a dire *tutto* il bilancio della Guerra in tempo di pace.

(1) « *La guerra e l'economia nazionale* », in « *Riforma Sociale* », 1915 da pag. 504 a 531 (fascicolo del Giugno-Luglio).

(2) Einaudi: « *Il conto del Tesoro al 31 marzo 1916* » sul « *Corriere della Sera* » del 28 Marzo 1916. — Flora: « *Quanto costa la*

Indichiamo dunque brevemente quali sono gli altri elementi di cui bisogna tener conto in una valutazione del costo complessivo di una guerra, classificando, in modo chiaro, se anche non rigorosamente scientifico, tutte le conseguenze della guerra sfavorevoli all'economia, che determinano in via più o meno diretta una perdita di ricchezza, e che noi intendiamo designare con l'espressione di costo economico della guerra.

La guerra determina due grandi distruzioni: distruzione di cose e distruzione di persone.

Più specialmente bisogna considerare queste distruzioni in quanto costituiscono o meno un vero annientamento di capitali: in quanto cioè determinano una effettiva soppressione di enti economici, ovvero una semplice diminuzione di reddito e magari una redistribuzione difettosa, patologica, di reddito.

Ciò può esser concretato così:

I. Perdite derivanti da effettiva distruzione di capitali:

guerra? » sul « Resto del Carlino » del 28 aprile 1916. — Pantaleoni: « *Fenomeni economici della guerra* » sul « Giornale degli Economisti » del Marzo 1916. Poichè il Pantaleoni valuta di 12 1/2 miliardi il reddito annuo italiano (non 14 come il Flora) e di 7 miliardi la spesa annua di guerra, il sacrificio degli italiani è del 56 % del reddito: apparentemente minore del sacrificio degli inglesi, che spendono per la loro guerra il 59 0/10 del reddito. Ma quanto è più eroico il cittadino italiano; che soffre una falcidia così notevole per un reddito di appena 352 lire annue, di fronte al cittadino inglese, il cui reddito annuo di ben 1196 lire gli lascia ancora, dopo l'erogazione del 59 0/10, un cospicuo margine di entrata!

a) Perdita di navi, edifici, raccolti;

b) Perdita di produttori;

II. Perdite derivanti da erronea distribuzione o da diminuzione di reddito:

c) Ristagno della produzione;

d) Incremento di consumi pubblici e perdita di risparmi;

e) Sfrido causato dal rialzo degl'interessi;

f) Sovrappeso di mantenimento dei soldati;

g) Paralisi del commercio mondiale e perturbamento dei rapporti creditizi.

I.

Accenniamo brevemente al primo ordine di perdite economiche, di quelle cioè derivanti da effettiva distruzione di capitali.

a) Perdita di navi, edifici, raccolti.

Non intendiamo accennare alla distruzione di quelle cose alle quali a prima vista sembrerebbe che si riferisse il presente paragrafo. Capitali effettivamente distrutti si direbbero a prima vista le munizioni bruciate, le navi da guerra affondate, i velivoli fracassati. Ma non è a questi capitali che qui alludiamo, perchè più innanzi terremo conto della perdita, che deriva dal dedicare energia produttiva ad industrie di carattere bellico, distraendola dalla sua naturale applicazione economica. Peccheremmo dunque di doppia valutazione *in una re*.

Intendiamo invece computare il valore di tutte quelle cose distrutte, *che non erano state create con lo scopo di servire alla guerra*. Diciamo dunque delle

navi mercantili colate a picco, delle messi e dei raccolti devastati, dei prodotti industriali e degli edifici distrutti.

Crediamo anzi opportuno notare, che questa categoria di perdite non va ristretta alla sola parte del teatro della guerra, che la toponomastica militare designa col nome di zona guerreggiata; le esigenze militari impongono spesso la distruzione di tante cose in tutto il teatro di operazioni, la quale perciò non sempre avviene per opera del nemico soltanto. Basti pensare alle imperiose necessità che si determinano nella zona di radunata, che, essendo quella parte del teatro di operazioni, nella quale tutti gli elementi costitutivi della forza armata dello Stato vengono a concentrarsi secondo le grandi direttive della strategia, non è in contatto immediato col nemico (1).

b) La diminuzione del numero dei produttori è in parte temporanea ed in parte permanente.

La diminuzione temporanea è di due specie: quella

(1) Le distruzioni compiute dal nemico sono sempre apparentemente più gravi di quel che non siano nella realtà: l'invasore di un territorio ha sempre la speranza di conservarlo e quindi ha interesse a non danneggiarlo. Su ciò ha insistito il Leroy Beaulieu in una sua comunicazione alla Académie des Sciences Morales et Politiques di Parigi (v. J. Lefort sul « Journal des Economistes » 1915, marzo p. 278 c. s.).

Per converso i danni compiuti dall'esercito nazionale nel proprio territorio sono ben più gravi di quel che può sembrare. I governi pagano somme ingenti ai proprietari di terreni su cui si siano svolte grandi manovre. Figurarsi poi quando invece di esercitazioni si tratta di guerra vera!

data dal numero dei militari feriti o prigionieri finchè dura la loro inabilità alla produzione o il loro periodo di cattività (1) e quella data dal numero di tutti i militari, che per il semplice fatto della mobilitazione sono stati sottratti alle loro ordinarie occupazioni produttive: della quale ultima ci occuperemo più innanzi (§ c).

La diminuzione permanente è data dal numero delle persone attive o rese definitivamente inabili al lavoro.

La valutazione della non produttività di un uomo si suol fare in due modi:

1.° in base al salario medio: si moltiplica cioè il numero delle persone, sottratte alla produzione, per il saggio medio dei salari del Paese (2).

(1) Va notato, che ormai in parecchi Stati i prigionieri di guerra vengono adibiti a lavori diversi: in questo caso bisogna considerare la produttività del prigioniero sotto due rispetti. Dal punto di vista del suo paese, la sua produttività è nulla, a meno che non supponiamo che una parte del lavoro del prigioniero ritorni alla sua patria sotto forma di compenso, di mercede, di ricchezza guadagnata; dal riguardo dell'economia sociale mondiale la sua produttività è semplicemente diminuita. Una certa perdita di produttività esiste dunque sotto ogni riguardo; nel secondo caso non appare evidente, perchè a primo tratto si è indotti a pensare, che non esista perdita di produttività quando l'individuo prigioniero sia adibito proprio a quel lavoro, al quale egli era professionalmente abituato a casa sua. Ma bisogna tener conto di tutte le circostanze di ordine fisico, psichico ed economico, che a parità di condizioni rendono meno produttivo il lavoro di un uomo schiavo di fronte ad un uomo libero.

(2) Qui appare chiara la differenza fra la valutazione del costo finanziario di una guerra e la valutazione del suo costo

2.º in base al costo di produzione individuale: cioè si moltiplica il numero delle persone distolte dalla produzione per la spesa media occorrente perchè giunga all'età adulta un individuo medio.

Tutti e due i metodi menano a buoni risultati, purchè però il primo sia applicato con qualche modifica. Al riguardo, si noti che il salario medio è una vera e propria astrazione, appunto perchè costituisce la media dei salari reali, che percepiscono i produttori di un dato paese. È poi concepibile un

economico. Nel riflesso propriamente economico deve ritenersi una perdita di produttività solamente quella, che viene in definitiva come conseguenza della distrazione di forze dalle cose di pace alle cose di guerra. La chiamata alle armi per mobilitazione di uno spostato o di un fannullone non importa alcuna perdita di produttività, se anche finanziariamente determina una sottrazione di ricchezza al Governo, che deve pagargli il soldo militare. Anzi noi riteniamo che, anche nel caso in cui si abbia evidentemente una perdita di produttività specifica, detta perdita possa essere attenuata genericamente da altre circostanze. Per esempio: la mobilitazione chiama alle armi un individuo che produceva 10: dunque dovrebbe dirsi che essa determina una perdita di produttività specifica di 10; ma la perdita, secondo noi, può esser anche minore di 10, perchè il fatto stesso della mobilitazione può aver determinato dei movimenti riflessi che esercitino un'efficacia almeno parzialmente compensatrice. Alludiamo specialmente alla sostituzione, innanzi accennata, dei mobilitati per parte dei non mobilitati, all'intensificazione ed all'incremento di produttività che si verifica nelle energie dei non mobilitati in conseguenza della diminuzione di concorrenza, ossia in conseguenza della rarefazione di produttori, che si verifica per la chiamata alle armi. Analoghe considerazioni in senso nettamente ottimistico, svolgeva il Leroy-Beaulieu nella comunicazione, innanzi ricordata, sulle questioni economiche ricollegantisi alla guerra presente.

livellamento perfetto fra le varie categorie di produttori distrutti? Eroi sono tutti quelli che versano il loro sangue per la grandezza della loro Patria: eroi anzi sublimi sono quei contadini, quei « zampitti » che, senza aver nemmeno la spinta potente del ragionamento e della visione intellettuale, si battono e muoiono per il solo sentimento del dovere. Ma si può paragonare la perdita di un contadino con la perdita di un uomo illustre? (1). Eppure, la perdita di un contadino dovrebbe ritenersi economicamente più dannosa di quella di uno scienziato, quando questi non avesse percepito uno stipendio qualunque.

Ecco perchè il sig. Barriol, segretario della Società di Statistica di Parigi, ha tentato di rappresentare

(1) Mi sia lecito ricordare qui il nome di due giovani e valorosi economisti, che han dato la loro vita alla nostra Italia, di Achille Necco ed Alberto Caroncini, ai quali mi legavano vincoli di intellettuale gratitudine le per la comunanza di indirizzo teorico in alcuni argomenti dei nostri studi economici. Vada alla loro gloriosa memoria il mio affettuoso reverente omaggio!

A proposito della valutazione in moneta della perdita del capitale vivente, ben dice l'Edgeworth: « There seems an impiety in associating loss of money with the loss of noble lives! » Ma il non tener conto della perdita di uomini significherebbe non esaurire tutto il contenuto del costo totale di una guerra: così si spiega perchè il Pantaleoni non abbia preteso di trattare di tutto il costo della guerra, sul « Giornale degli Economisti » dell'anno in corso, ma solo di alcuni fenomeni economici della guerra. In realtà, vi è altrettanta ragione di includere nel costo della guerra la perdita del capitale umano quanta di includervi quella di capitali materiali: lo ha dimostrato Harold Boag sullo « Statistical Journal » del Gennaio 1916 (pp. 7-17: « *Human Capital and the Cost of the War* »).

in denaro il valore individuale di ogni cittadino secondo le diverse nazionalità, valutando il *valore sociale* di ciascuno in base alle somme di denaro, che ogni persona dai suoi guadagni verrebbe a conferire alla Società sotto forma di spese; e moltissimi economisti appunto di questi calcoli si sono serviti per valutare in moneta la perdita economica consistente nella distruzione delle vite umane (1).

(1) Il Murray, per calcolare il valore delle vite umane perdute o paralizzate, si attiene alla media risultante dalla valutazione a sistema Barriol e dalla valutazione fatta col criterio del *costo di produzione* individuale. V. « L'Economista » n. 2164 (n. del 24 ottobre), pag. 992 del 1915: « *Le condizioni economico-finanziarie dei Paesi belligeranti come causa di cessazione della guerra attuale* ». Tanto per curiosità, ricordiamo che il Murray calcola a 120 miliardi il valore delle perdite di vite umane, che aggiunti a 120 miliardi di spese vive (costo finanziario), a 50 miliardi di beni distrutti e 40 miliardi di mancati guadagni darebbero un totale di 334 miliardi di ricchezza distrutti! A cifra simile giunge il Virgili: « *Il costo della guerra europea* » (Milano 1916). — Per una critica dei vari metodi usati per la valutazione delle perdite inerenti alla distruzione di vite umane rimandiamo al breve scritto del Sig. Boag, testè citato.

Cade qui acconcia un'osservazione. Crediamo che non si possa contar molto sulla distruzione di ricchezze come determinante della pace; infatti, tale distruzione non può avere conseguenze immediate in questo senso. Basti pensare alla grande emissione di carta moneta che si verifica in tutti i paesi belligeranti: essa non significa, beninteso, emissione di ricchezza, ma è innegabilmente una sostituzione momentanea di ricchezza. Alla vera ricchezza, che si distrugge o si nasconde, si sostituisce un rappresentativo di essa, il quale, sebbene dimostri la sua deficienza di vero contenuto economico mediante la comparsa dell'aggio, adempie — sia pure temporaneamente — alle funzioni intermedie.

Con questo non s'intende dire, che la guerra europea debba

Il sistema Barriol è dunque un perfezionamento del sistema del salario medio, ma naturalmente non è applicabile che per i calcoli relativi alla diminuzione permanente del numero dei produttori: per la temporanea, bisogna contentarsi della valutazione fondata sui salari, siccome or ora diremo.

*
* *

Le perdite di cui abbiamo finora discorso sono le più impressionanti perchè hanno anche un'azione diretta sul sentimento.

Passiamo ora ad occuparci di altre perdite, che per esser più fredde e poco appariscenti non sono perciò meno gravi e rilevanti.

II.

c) Per valutare l'importanza del terzo elemento di perdita, basta pensare all'azione rarefatrice che

necessariamente durare molto a lungo: si vuole solo dire che sarebbe pericoloso, per tante ragioni, contare sulla fine della guerra in forza dell'esaurimento finanziario dei belligeranti. Leggevamo testè in una rubrica finanziaria, che il mercato siderurgico americano è già tutto venduto per le consegne nel 1916 e nel 1917. E non crediamo di mancar di riserbo, (che anzi l'animo di ogni Italiano deve esultarne), dicendo che la nostra Amministrazione Militare ha regolati e preordinati gli approvvigionamenti come se la guerra dovesse durare ancora degli anni! A questo proposito ripeteremo quanto è stato detto su di una autorevole Rivista (Nuova Antologia: n. 1059: 1 marzo 1916; pag. 109): qualche volta il Governo non si è saputo regolare negli approvvigionamenti, ma non per questo bisogna esagerare nella critica.....

esercita la mobilitazione tra le persone economicamente attive. Senza dubbio bisogna tener conto della sostituzione di donne e ragazzi e delle esenzioni dal servizio militare di alcune categorie di operai; ma si tratta sempre di correttivi o compensativi limitati e che il più delle volte fanno risentire tutti gli inconvenienti della sostituzione di elementi *unskilled* a lavoratori specializzati, qualificati.

Si calcola che, durante la guerra, la quantità di salari pagati si riduce ad un quarto della somma normale e che i tre quarti costituenti perdita non rappresentino che una metà del valore della produzione e del costo dei servizi pubblici (1).

Forse tale valutazione è esagerata, considerata co-

(1) Così il Guyot, nella « Nineteenth Century » del Dicembre 1914 (« *The waste of War* »), il quale, calcolando in base ai salari, eleva la perdita derivante dal ristagno della produzione in un anno a più di 41 miliardi per la Germania e 31 per la Francia. Giustamente il Virgilii (op. cit.) riduce di molto tali cifre, tenendosi piuttosto al disotto del vero probabile, per evitare duplicati con i successivi calcoli relativi alla paralisi del commercio mondiale. Egli quindi considera per la Francia perduto solo il 50 % dei salari e per la Germania soltanto il 25 %.

Non vogliamo fermarci a discutere queste che sono conseguenze statistiche dello studio teorico della questione. Troviamo tuttavia poco probabile la riduzione della perdita ad un quarto per la Germania, in base a poche cifre, tratte da un notissimo libro di Mario Alberti. La Germania ha fatto fin dai primi giorni della guerra uno sforzo colossale militare: ma non è esagerato ritenere, che il numero degli operai non mobilitati sia andato rapidamente diminuendo fin dallo scorcio del 1914, quando cioè la Germania è stata costretta a chiamar molte altre classi di truppe, di fronte alla inopinata e gagliarda resistenza dei suoi disprezzati nemici!

me media. In tutti i Paesi, dopo un primo panico collettivo, conseguente allo scoppio della guerra europea, le varie branche della produzione hanno ripreso il loro movimento un po' sforzato, un po' affannoso, ma non completamente anormale. Persino nel Belgio, malgrado le devastazioni compiute dall'invasore, la produzione svolge il suo ritmo, benchè in forma tragicamente melanconica. Se volessimo credere a quanto dicono i Tedeschi, dovremmo addirittura pensare, che la condizione economica di quello sventurato ed eroico Paese sia floridissima. Lasciamo andare tutto ciò: il fatto innegabile è, che neanche nel Belgio si è verificato uno schiacciamento della produzione.

L' Edgeworth, nel suo citato opuscolo, osserva che il passaggio dai lavori produttivi ai lavori di guerra non deve esser considerato come una perdita netta di ricchezza. Infatti, un cambiamento temporaneo di occupazioni è spesso il miglior modo di riposarsi; ma, a prescindere da ciò, è certo che la produzione delle cose necessarie resta quasi la stessa. Lo spostamento avviene, ed è bene che avvenga, nella produzione delle cose non necessarie. Di un vomere, continua l'Edgeworth, non si farà una spada perchè i raccolti restano sempre necessari anche durante la guerra: ma di un falchetto superfluo, il cui uso nella viticoltura è un lusso, si farà bene una lancia. Epperò lo scopo della economia in tempo di guerra deve essere principalmente duplice: ostruire il meno che è possibile i canali della produzione e, qualora occorra divertire qualche filone di produzione da un'industria di pace a una di guerra, questa di-

versione sia tale da permettere dopo la guerra un facile e rapido ritorno allo stato di prima; consigliare la massima economia di spese inutili, le quali, se in tempo normale costituiscono un fatto economicamente riprovevole, in tempo di guerra rappresentano addirittura una cosa antipatriottica.

Sembra dunque scientificamente più corretto ritenere, che la valutazione del ristagno della produzione debba farsi in base alla diminuzione dei salari complessivi, ma che tale diminuzione debba essere computata caso per caso, cioè per ogni singolo Stato, essendo evidentemente essa più forte in quegli Stati in cui lo sforzo militare è maggiore, meno sensibile invece in quegli Stati in cui l'esercito, ancorchè sul piede di guerra, costituisce una parte proporzionalmente meno importante rispetto alla popolazione totale.

*
* *

d) Colui il quale ha investito i suoi risparmi in aziende industriali o mercantili, allo scoppio della guerra, non ricava più, in linea di massima, quei benefici economici, il cui miraggio aveva determinato l'investimento.

Parallelamente alla diminuzione di attrattive, che si ha nel campo delle industrie e dei traffici, si verifica un aumento di attrattive nel mercato dei valori pubblici, solo parzialmente neutralizzato dalla maggiore incertezza di quest'ultimo. Bei titoli di rendita od assimilati, consolidati redimibili a breve scadenza, saggi di interesse ai quali i capitalisti erano ormai disabituati..., tutto, anche il più puro senso di

patriottismo, concorre a spingere il capitalista a distrarre i suoi capitali, specialmente se circolanti, per invertirli in titoli di Stato.

Ma tutto quel risparmio, che viene consacrato ai titoli di stato, deve considerarsi come socialmente improduttivo-

E anzi interessante notare, che in questo caso il riflesso economico pubblico e quello economico privato non coincidono. Dal punto di vista privato l'investimento in titoli di Stato è rigorosamente capitalistico perchè produce interessi: è, anzi, un ottimo affare, perchè dà un interesse elevato ed una garanzia solida. Ma dal punto di vista sociale il risparmio impiegato in titoli pubblici di guerra non è capitale, perchè non concorre alla ricostituzione della ricchezza impiegata. Domani, risorgendo la domanda normale di capitali industriali e commerciali, l'offerta sarà costituita non solo dai risparmi, che normalmente si formano in ogni nuovo ciclo economico, ma anche da quei risparmi, che sono stati distolti dal campo industriale e commerciale per passarli nel campo finanziario politico (1).

(1) Da queste premesse teoriche, che ci sembrano incontrovertibili, un illustre scrittore, l'Einaudi: (« *Guerra ed economia* » in *Riforma Sociale*, 1915: pp. 454-482), trae la conseguenza, che il vecchio risparmio disinvestito, per esser poi nuovamente trasformato in capitale circolante, deve prendere il posto di altrettanto capitale circolante che si sarebbe costituito con nuovo risparmio. Bisogna però considerare, a nostro avviso, che tale perdita è compensata, almeno in parte, dall'incremento di domanda che si verifica nei collocamenti industriali e commerciali dopo la guerra.

In altri termini, la ripresa economica probabilmente conseguente

Secondo l' Einaudi , l' aumento di consumi pubblici in conseguenza della guerra non è dannoso in quanto significa diminuzione di consumi privati, perchè anzi può esserc utile come fattore di sviluppo della parsimonia e della sobrietà : è dannoso solamente in quanto sottrae e distrae quell'attività produttiva che si sarebbe dedicata a preparare gli istrumenti per la produzione futura. La guerra—dice in modo più generale il Pantaleoni—consuma cose utili , beni economici e servizi utili o che sarebbero stati utili se non fossero stati distolti dal loro impiego; l'utilità economica distrutta dalla guerra va calcolata in ragione di quella utilità, che le cose ed

alla guerra determina possibilità di collocamento anche per una parte di quel risparmio, cha rigorosamente dovrebbe considerarsi sostituito e quindi inoperoso.

Giustamente poi l'Einaudi osserva, che la perdita è anche più grave, dal punto di vista nazionale, se lo Stato emette un prestito all'estero: in tal caso il disinvestimento di risparmi vecchi determina la loro, direi, *volatilizzazione* all'estero.

Il Graziani, in un suo breve ma denso articolo pubblicato in « Scientia » (1916 n° XLV 1°) su « *Le future conseguenze economiche della guerra* » distingue dalla distruzione dei beni-reddito la distruzione dei beni-capitali, che corrisponde a quella che l'Einaudi chiama perdita di risparmi che già avevano formato oggetto di investimento.

Ben più grave di quella dei beni-reddito è la distruzione dei beni-capitali perchè significa perdita di fonte di reddito: perdita immediata nei rispetti del reddito primario, cioè del reddito che sarebbe sgorgato dal bene-capitale distrutto, e perdita mediata nei rispetti del reddito secondario, cioè del reddito che sarebbe sorto dalla parte di reddito primario capitalizzato.

i servizi avrebbero avuto negli impieghi dai quali vennero distolti (1).

Tale perdita, notiamo di passaggio, non è limitata al periodo di durata della guerra, ma si estende anche dopo, sia perchè è quasi certo che gli Stati si affretteranno a voler ricostituire tutto il materiale bellico, che la guerra ha distrutto, sia perchè il passaggio di capitali da quelle industrie di guerra ad altre di pace non può avvenire a bacchetta magica e senza sfrido.

Orbene, riferendoci a quanto or ora abbiamo detto, a noi sembra che l'aumento dei consumi pubblici debba solo limitatamente considerarsi come uno stimolo alla parsimonia ed alla sobrietà; una grande estensione di consumi pubblici è dannosa non solo in quanto assorbe i beni-capitale, ma anche per una parte di quanto assorbe in beni-reddito, perchè significa ricorso a surrogati nei generi di consumo privato e limitazione forzata di questi ultimi: significa, cioè, non solo possibilità di danni igienici, ma

(1) Pantaleoni: « *Fenomeni economici della guerra* » in « *Giornale degli Economisti*, 1916 : fascicolo di aprile (pag. 157-211) e segg. Bene il Graziani (« *La guerra e il sistema sociale* » : Napoli, 1916 p. 17): « Per la parte di consumo pubblico che si sostituisce al privato non vi ha che una trasformazione di domanda di prodotti e nessun attuale decremento di domanda di lavoro; per la parte di consumo privato trasformata in domanda di lavoro a scopo di guerra, vi ha incremento di domanda di lavoro, ma senza incremento di produzione, e per la parte di domanda di lavoro privato trasformata in domanda di lavoro di Stato, si ha decremento di produzione, annullamento anzi di tutto il prodotto che sarebbe conseguito, se si fossero dirette quelle forze di capitale e lavoro a fini produttivi anzichè di distruzione. »

anche possibilità di danni economici indirettamente susseguenti alle condizioni di cattiva o insufficiente soddisfazione di bisogni primari. E non basta. I debiti accesi dallo Stato debbono essere pagati: interessi e, salvi gli irredimibili, capitali. Dunque aumento di pressione tributaria, *id est* sottrazione ai contribuenti da parte del Fisco di una ulteriore massa di risparmio che, se anche costituita da beni-reddito, rappresenta una perdita economica specialmente per quella parte di beni-reddito potenzialmente capitalizzabili, che cioè sarebbero divenuti, in tempi normali, beni-capitali.

e) Notevoli sono anche le perdite che si verificano nel passaggio dal periodo di bassi saggi al periodo di alti saggi dell'interesse. Si determina infatti in questo periodo di transizione un certo sfrido di capitale per imprevidenza o per errore di valutazione del prezzo dei capitali da parte del proprietario costretto a vendere, in un momento per lui sfavorevole, il suo immobile per pagare un mutuo che viene a scadenza in quel periodo.

Questa perdita potrebbe dirsi "di valutazione": ma non lascia di essere un reale ed effettivo danno economico.

Il passaggio ad alti saggi di interesse appare dannoso anche come fattore di incarimento del costo di produzione delle merci, alla fabbricazione delle quali concorre il capitale tecnico.

Il rialzo dell'interesse costituisce insomma un elemento perturbatore dell'equilibrio stabilito in proporzioni definite fra capitale tecnico e capitale salari. È ben vero, che l'imprenditore si affretterà a spo-

stare il rapporto fra questi due elementi, aumentando la quota di capitale salari: il che, in parentesi, giova agli operai provocando rialzo del saggio delle mercedi. Ci affrettiamo però a rilevare che le classi operaie non possono, per quel solo fatto, dirsi avvantaggiate dalla guerra.

Infatti, l'aumento di oneri tributari necessariamente conseguente alla guerra non può non colpire le classi povere. E d'altra parte le difficoltà del mercato di capitali si risolvono in diminuzione della domanda di lavoro, la quale diminuzione determina ribasso nelle mercedi, soltanto parzialmente ostacolato dalla rarefazione che la guerra ha portata nell'offerta di lavoro con la soppressione di tanti produttori. Ma è assai probabile che quello spostamento non possa avvenire senza dispersioni definitive di ricchezza.

f) Il costo del mantenimento di un soldato in campagna viene indicato da alcuni scrittori con la frase: "costo del combattente", da altri con la frase: "costo del soldato".

La prima espressione ci sembra senz'altro da scartare, perchè può far credere che si calcoli solo il costo dei soldati effettivamente combattenti, mentre è chiaro che si fa calcolo anche dei corpi non combattenti.

L'altra espressione nemmeno è felice, benchè sia la più comune. Riteniamo preferibile parlare di "sovraspesa di mantenimento dei soldati".

Notisi, *en passant*, che anche qui, come già rilevammo nella valutazione della perdita di produttività dell'uomo soldato, appare importante la distinzione fra costo finanziario e costo economico della guerra. Mentre nel computo delle spese di guerra

dal punto di vista delle finanze dello Stato bisogna tener conto di tutte le spese di alimentazione del soldato, nel calcolo del costo economico della guerra deve solo imputarsi la superalimentazione ed in genere la sovraspesa di mantenimento degli uomini chiamati alle armi per mobilitazione.

È ovvio che i soldati avrebbero ben dovuto mangiare a casa loro, se la guerra non li avesse chiamati alle armi, mettendo perciò a carico dello Stato le spese necessarie per l'alimentazione individuale.

Considerare dunque come spesa e perdita di guerra il mantenimento totale del soldato in campagna è un errore. La perdita vera è soltanto quella differenziale tra la spesa attuale di guerra di un soldato e la spesa normale di un borghese o di un soldato in tempo di pace.

Insomma, dal punto di vista statale (costo finanziario) bisogna sottrarre alla spesa di guerra dell'esercito mobilitato la sola spesa dell'esercito sul piede di pace; dal punto di vista sociale (costo economico) bisogna a quella spesa colossale sottrarre anche tutto quel complesso di spesa, che gli uomini chiamati alle armi per mobilitazione avrebbero dovuto incontrare per vivere in tempo di pace. Questo calcolo non è facile, ma è possibile in base allo "standard of life" delle varie classi sociali, rappresentate nella truppa di mobilitazione.

*
* *

g) "Fuori delle distruzioni effettive di beni materiali sul teatro di battaglia," — dice l'Einaudi nel

suo scritto innanzi citato— “e fuori delle distruzioni di risparmi passati e presenti, un solo grave e non immaginario danno economico produce la guerra: e sono le perturbazioni economiche derivanti dalle grosse emissioni di biglietti a corso forzoso, che producono perturbazioni dei rapporti fra creditore e debitore, arricchimento delle classi imprenditrici a danno delle classi di impiegati ed operai salariati, aumento dei rischi del commercio internazionale e quindi maggior costo delle provviste alimentari e difficoltà crescenti nelle esportazioni, rialzo nel tasso dell'interesse. L'aggio e, soprattutto, l'aggio oscillante è un vero flagello di Dio.”

Questa sintesi teorica, con la quale l'Einaudi vuol condensare e ridurre a un solo fulcro, a un solo elemento nucleare tutti gli altri danni economici, siano pure non diretti, ma indiretti, prodotti dalla guerra, merita qualche svolgimento, perchè appare a prima vista troppo dottrinalmente artificiosa nel suo sforzo teorico di semplificazione: e soltanto tale scopo sostanzialmente esplicativo hanno le seguenti osservazioni. È inutile dire che il ricondurre al solo aggio tutti gli altri danni della guerra non ha lo scopo di fare apparire questi più lievi di quel che sono realmente. L'Einaudi è uno studioso troppo serio per alimentare con la sua autorità simili pericolose illusioni.

Valutare in cifre il prezzo consistente nell'arresto o nel rallentamento del normale movimento dell'organismo industriale e commerciale sarebbe superiore alle nostre forze ed obbiettivamente difficilissimo.

Tuttavia per avere un'idea sia pure imprecisa

dello spostamento prodotto dalla guerra nell'economia dei traffici si possono tener presenti le cifre del commercio internazionale in tempi normali. Prendiamo l'esempio di attualità. Nel 1913 il commercio totale di importazione ed esportazione dei maggiori Stati Europei fu valutato come segue, in milioni di lire, italiane:

Inghilterra	Germania	Francia	Russia
32.350	25.970	15.380	7.025
Italia	Austria-Ungheria		
6.160.	5.800		

Orbene, il solo fatto del costituirsi esse Potenze in istato di guerra reciproco determina una paralisi gravissima dei loro scambi internazionali. Ciò è evidente, benchè non sia ancora dimostrabile statisticamente, per l'imprecisione dei dati rilevati (1).

(1) Uno scrittore, C. F. Speare, ha calcolato sull' « American Review of Reviews » del 1 Aprile 1915, che nel primo mese di guerra europea il volume del commercio mondiale diminuì di circa il 50,010. Ed a questa media si attiene il Virgilio per calcolare la perdita derivante dalla diminuzione del commercio mondiale nel primo anno di guerra. Ci basti qui osservare fugacemente, per quel che riguarda la perturbazione del commercio estero dell'Italia, che la Germania era lo Stato col quale l'Italia era in relazione di importazioni ed esportazioni più di ogni altro Stato. Nel 1912 l'Italia importò dalla Germania per oltre 626 milioni di lire (escluso il valore dei metalli preziosi) ed esportò in Germania per più di 328 milioni (esclusi sempre i metalli preziosi), superando cioè notevolmente il nostro commercio estero con l'Inghilterra, che viene subito dopo con milioni 577 e 264 rispettivamente. Notevole anche il commercio estero dell'Italia con l'Austria-Ungheria

A questa paralisi diretta bisogna aggiungere quella indiretta, che parzialmente si verifica anche nel commercio estero dei paesi neutrali, perchè può ragionevolmente ritenersi, che l'aumento di domanda internazionale di scambi rispetto al commercio estero dei Paesi neutrali sia stato più che compensato dall'aumento di rischio della offerta di questi e da altre circostanze diverse. In altre parole, un paese *a*, che ieri importava una certa quantità di merci del paese *b*, che ora è suo nemico, si rivolgerà probabilmente per quelle merci al paese *c*, che è rimasto neutrale nel conflitto: quindi, se altre circostanze non intervenissero come compensatrici, dovrebbe ritenersi, che alla domanda normale di *a* verso il paese *c* si verrebbe ad aggiungere, in tempo di guerra, la quantità che normalmente veniva richiesta da *a* a *b*. Però è chiaro che parecchie circostanze agiranno in contrario: la diminuzione della domanda totale di *a* per le restrizioni nel consumo interno, le maggiori difficoltà all'esportazione da parte di *b* in pre-

(importazione: 294 milioni e mezzo; esportazione: 219 milioni), alla pari cioè con quello italo-francese (importazione: milioni 289 e mezzo; esportazione: m. 222 e mezzo). Dicasi altrettanto per l'anno 1913: la Germania è sempre al primo posto come paese di provenienza e come paese di destinazione nel commercio estero dell'Italia (importazioni: 612 1/2; esportazioni: 343 1/2 milioni); seguono al secondo posto l'Inghilterra con milioni 592 di importazioni e 260 1/2 di esportazioni, al terzo posto la Francia con 283 e 231 1/2 rispettivamente, ed al quarto posto l'Austria-Ungheria con milioni 264 1/2 e 221. Anche con la Turchia l'Italia aveva un certo movimento di scambi internazionali, che può esser rilevato all'ingrosso da queste cifre, in milioni di lire: 1912: imp.ni 22, esp.ni 6 1/2; 1913: imp.ni 54, esp.ni 94.

visione di una sua possibile entrata in guerra o per la cresciuta difficoltà dei trasporti, ecc. (1).

Ci asteniamo da qualunque tentativo di documentare in modo preciso tutte queste perdite, poichè non

(1) Il bollettino della Camera di Commercio italiana di New-York, nel n.º del 14 settembre 1914, conteneva un notevole articolo su la guerra e la paralisi nel commercio mondiale, in cui si valutavano per cento miliardi le merci compromesse dalla guerra europea (e l'Italia era ancora neutrale, allora!). Lodevole anche il tentativo di concretare in cifre la perdita derivante dalla guerra alla marina mercantile mondiale: si calcolava in 19 milioni di tonnellate la stazza inutilizzata. Si consulti l'articolo del Dott. A. Donati, Segretario capo della Camera di commercio di Lucca, sul « Giornale delle Camere di Commercio » (Anno XXV 1914, p. 117 e n.º « *Le camere di commercio e la guerra* »). Per la sola Germania si calcolava una perdita minima di 3 1/2 miliardi di franchi (v. S. D' Armel: « *Le blocus économique de l'Allemagne* » su la « *Revue des deux Mondes* » del 15 Nov. 1914).

Una dimostrazione del tracollo fortissimo, che la guerra determina nel volume degli scambi internazionali anche dei paesi neutri, può ritrovarsi nello svolgimento del commercio estero dell'Italia durante la sua neutralità (« *Revue Financière et Economique d'Italie* », 1915, p. 139-40, n. 6-8: « *La guerre et le commerce international de l'Italie* », di Einaudi; « *Rivista delle Società Commerciali* », Dicembre 1915, p. 1040-1054: « *Le variazioni del nostro commercio internazionale durante la guerra* »). Le importazioni e le esportazioni nell'Agosto 1914 furono rispettivamente di 167 ed 87 milioni, mentre nell'Agosto 1913 furono 237 e 198; nel Settembre 1914 furono 102 e 123 di fronte a 264 e 197 del Settembre 1913; e così Ottobre e Novembre 1914 segnarono rispettivamente 143 e 167 milioni all'importazione e 174 e 183 all'esportazione, mentre le cifre dei corrispondenti mesi del precedente anno erano state, per le importazioni, milioni 300 e 332, e per le esportazioni 237 e 233. E così di seguito. — In sostanza, dalle statistiche ufficiali italiane risulta, che la perdita totale del 1914 di fronte al 1913 è di lire 1.023.525.760, vale a dire

abbiamo intenzione di svolgere il tema nei suoi riflessi statistici; ci contenteremo di fissare gli argomenti senza concretarli numericamente, desiderando non tanto di schivare *cavalièrement* le difficoltà della

del 16 0/0, perchè nel 1913 il valore del commercio speciale (esclusi i metalli preziosi) era stato di lire 6.157.277.512, mentre nel 1914 è stato di 5.133.751.752. Analizzando questi dati appare che la perdita riflette per 7/10 l'importazione, essendo questa diminuita da lire 3.645.638.475 nel 1913 a 2.923.347.553 nel 1914, con un ammanco del 20 0/0, e per 3/10 l'esportazione, che è discesa da 2.511.638.537 a 2.210.404.199, con un *deficit*, cioè, del 12 0/0 (Si consulti la recente pubblicazione dell'Ufficio Trattati e Legislazione doganale del nostro Ministero delle Finanze: « *Movimento commerciale del Regno d'Italia nell'anno 1914* », parte I, 1915, 588 pagine: v. pg. XXXVII). Questo miliardo di perdita, che il Labriola dice il costo della neutralità italiana, è abbastanza significativo.

Un'ulteriore dimostrazione dello sconvolgimento economico, che la guerra porta anche negli Stati neutrali può ritrovarsi nell'esame del mercato finanziario americano allo scoppio della guerra europea. Da un articolo di O. M. Sprague nella « *American Economic Review* » del Settembre 1915 (« *The crisis of 1914 in the United States* ») risulta che il commercio complessivo del 1915 restò per 9 0/0 inferiore a quello del 1913 (milioni di dollari 4.276,6 di fronte a 3.903,3, ossia, in lire italiane, 20.215 milioni a 22,150).

Più significativo è il rilevare le variazioni mensili, secondo lo accluso specchietto che togliamo dal « *Sole* » del giorno 8 gennaio 1916:

		(in milioni di dollari)					
		Luglio	Ag.	Sett.	Ott.	Nov.	Dic.
Importaz.i	1913-	139.6	137.6	171.1	132.9	148.2	184.0
	1914-	159.7	129.8	139.7	138.1	126.5	114.4
Esportaz.i	1913-	161.0	187.0	218.2	271.9	245.5	233.2
	1914-	154.1	110.4	156.0	194.7	205.9	246.3

Risulta da tali cifre, che gli ultimi cinque mesi del 1914 se-

materia, quanto di riuscire nella nostra esposizione il meno noiosi che sia possibile (1).

*
* *

Oltre alla grande diminuzione nel volume degli scambi in conseguenza dell' accresciuta difficoltà dei trasporti e delle comunicazioni, va rilevata l' azione diretta della guerra nel campo dei rapporti creditizi.

Senza contare l' azione assorbente, che gli Stati esercitano sia in forma tributaria sia in forma creditizia rispetto ai risparmi dei cittadini, basterà ricordare l' importanza o meglio la gravità economica di alcuni provvedimenti, che generalmente gli Stati adottano a causa della guerra.

guarono un *deficit* di 125,3 milioni di dollari all' importazione e di 243,4 all' esportazione. Giova però notare, che la crisi americana è stata di breve durata: già il Dicembre 1914 segna un eccesso all' esportazione di fronte al Dicembre 1913. Non bisogna dimenticare che gli Stati Uniti costituiscono il più vasto mercato per gli acquisti di cereali e di strumenti di guerra da parte delle Potenze europee. Si può dire, anzi, che oggi l' America attraversi un periodo di crisi a rovescio, cioè di saturazione aurea, che (come osservava testè il Luzzatti in una intervista concessa alla « Tribuna ») determina un colossale aumento di prezzi.

(1) Avevamo, veramente, raccolti molti dati statistici per una documentazione delle nostre affermazioni teoriche, sembrandoci insufficiente una semplice esposizione dottrinale, sul modello di quella fatta da Eugène d'Eichthal, membro dell' Istituto di Francia, sulla « *Revue des Sciences Politiques* » del 15 febbraio 1915: « *Des évaluations du coût de la guerre* » (tomo XXXIII. n. 1 pp. 6-28).

Ma la pubblicazione recentissima del libro, più volte citato, del Virgili ci ha consigliato ad evitare paragoni, che sarebbero riusciti, assiomaticamente, a tutto danno nostro!

La chiusura delle Borse e la sospensione delle quotazioni ufficiali dei valori significano ristagno nel movimento degli affari. La moratoria, ossia la proroga delle obbligazioni commerciali e talora anche civili (p. e. pigioni) significa rivoluzione nelle operazioni commerciali ed industriali, significa impossibilità di ritirare la maggior parte dei depositi presso le banche e di realizzare anche i valori più sicuri (stante la chiusura delle borse). Aggiungasi a tutto questo l'aumento di circolazione fiduciaria, che si determina in tutti gli Stati e la sospensione del cambio dei biglietti in oro, e si avrà una pallida idea dei turbamenti, che si producono nel campo creditizio in conseguenza della rottura delle relazioni pacifiche: i quali turbamenti rientrano nel calcolo del costo economico di una guerra, perchè producono in definitiva una perdita mediata di ricchezza attraverso i fallimenti industriali, attraverso i deprezzamenti monetari, attraverso gli sbilanci commerciali (1).

(1) Non è qui il luogo di fermarsi ad esaminare l'atteggiamento dei teorici di fronte a questi diversi ordini di provvedimenti finanziari. Non manca qualche scrittore (p. o. Zorli) che ritiene assolutamente innocua l'emissione anche alquanto abbondante di biglietti di banca a corso forzato. E tale opinione può sembrare, a nostro avviso, avvalorata dal fatto, che la situazione finanziaria generale è sfavorevole anche per i Paesi più ricchi (Francia) e persino per quei Paesi, che non hanno il corso forzoso dei biglietti monetari (Inghilterra). Infatti, sul finir del 1915 la valuta inglese perdeva circa il 2,60 0/0 con gli Stati Uniti, più del 6 0/0 con la Scandinavia e più del 10 0/0 con l'Olanda: eppure, ripetiamo, il biglietto inglese si cambia liberamente in oro.

Ma noi riteniamo, che l'emissione abbondante di biglietti incon-

Non intendiamo con ciò affermare, che la guerra porti danno a tutti gli enti economici. Si possono anzi considerare le industrie in tre categorie, rispetto alla guerra: industrie che prosperano, industrie che per vivere han dovuto trasformarsi ed industrie che sono state rovinate (1). È chiaro che

vertibili sia dannosa all'economia nazionale per il conseguente necessario deprezzamento della moneta e conveniamo perfettamente con coloro, che attribuiscono, almeno in parte, l'asprezza del nostro cambio alla grande emissione di carta moneta (Luzzatti: «Emissione di biglietti per l'economia nazionale?» in «Credito e Cooperazione» del 15 settembre 1915; «Circolazione e cambio» nel «Corriere della Sera» del 23 nov. 1915; v. pure la recente intervista concessa alla «Tribuna», n° del 10 gennaio 1916). Il tesoreggiamento di moneta cartacea e specialmente la diminuita velocità di circolazione monetaria, conseguente al ristagno degli affari, possono giustificare un aumento di emissioni, ma questo accrescimento deve essere limitato e prudente. Finora il Governo italiano si è mostrato in ciò abbastanza oculato (v. le osservazioni di un ex ministro italiano sull'«Agence Economique et Financière» del 5 febbraio 1916, riassunte sul «Sole» del 7-8 detto. Conf. le considerazioni svolte dal Dalla Volta sulla «Perseveranza» del 29 gennaio u. s.).

(1) Si legga al riguardo un articolo di Giuseppe Molteni: «Le industrie italiane durante la guerra» su «L'Economia italiana» del 15 dicembre 1915 (anno II, n° 22 p. 10-11).

Torna qui opportuno osservare che le statistiche del movimento delle Società per azioni in Italia dimostrano irrefutabilmente, che la ripercussione della guerra sulla nostra economia è stata più forte nel 2° semestre del 1914 che nei successivi semestri del 1915. In altri termini, come ha chiaramente esposto il dott. Pilotti in un recentissimo articolo sulla rivista «Le Società per azioni», lo svolgimento creditizio e finanziario della nostra economia, quale risulta dalla dinamica delle Società per azioni, dimostra una continua tendenza di ripresa e di assestamento, un graduale adatta-

le industrie, che servono alla guerra, sono beneficate più che danneggiate dall'anormale condizione di cose creata dalla guerra stessa. Si considerino inoltre quelle industrie, che dovevano subire la concorrenza di potenti iniziative straniere e che ora si vedono meravigliosamente protette dal più rigoroso ed insperato protezionismo. La società anonima Fiat, le cui azioni al 31 luglio 1914 avevano un prezzo di 90, vede oggi le sue azioni al corso di 500! Dicasi altrettanto, benchè in grado differente, per il corso dei titoli di molte imprese di trasporti e di molte industrie metallurgiche, meccaniche e tessili (1).

Ma il punto fondamentale sta nel vedere se la somma dei beneficii eguagli la somma dei danni che la guerra porta nell'industria e nel commercio. Non solo: ma bisogna vedere se lo sviluppo " di guerra ", di alcune industrie non avvenga proprio a detrimento di altre industrie. Riferendoci a quanto abbiamo già detto innanzi osserviamo, che la distrazione di uomini e di materiali da industrie economica-

mento, insomma, alla situazione eccezionale creata dalla guerra e che sembrava anche più disastrosa nei primi tempi della grande conflagrazione, quando cioè l'Italia era ancora neutrale.

(1, In alcuni Stati, veramente, le industrie tessili e specialmente le cotoniere sono in grave crisi: così in Inghilterra (v. C. W. Macara nella « Financial Review of Reviews », vol. IX, n. 107: « The war: its effect upon industry »). Ciò avviene specialmente nei paesi esportatori: è quindi crisi di sovrapproduzione, è ingorgo, è congestione di mercato.

Per un esame delle condizioni dell'industria tedesca in conseguenza della guerra, si consulti l'articolo, un po' ampolloso, del Flüger: « Der Krieg », sulla « Soziale Revue » 1914, 5 heft.

mente produttive ad altre economicamente improduttive costituisce una perdita, anche se il danno causato nelle prime sia compensato perfettamente dal beneficio prodotto nelle seconde.

A questo proposito giova considerare, che è pericoloso fare apparire gran parte delle perturbazioni economiche prodotte dalla guerra nelle direttive industriali di un dato Paese come benefiche, in nome di un malinteso nazionalismo economico.

Indubbiamente alcune industrie si sviluppano grandemente, perchè trovano nella guerra una protezione involontaria ed è anche indubbio, che lo sviluppo di queste industrie costituisce un buon passo verso l'emancipazione del Paese da influenze straniere. Ma, intendiamoci: questo nazionalismo deve essere rigorosamente limitato al puro necessario, perchè esso non trova assolutamente delle giustificazioni economiche, ma solamente delle giustificazioni politiche.

Conveniamo, per esempio, che i cannoni italiani dovrebbero esser fatti in Italia e che quindi la guerra, proteggendo le nostre industrie metallurgiche dalla potente concorrenza straniera, abbia costituito una spinta benefica verso l'emancipazione di queste nostre industrie dalla signoria straniera (1): ma dicia-

(1) Si consulti M. Alberti: « Gli insegnamenti economici della guerra » in « L' Economia Italiana » 1915, n. i 2, 3, 4 e 7 — (v. specialmente il § 11 dell' articolo).

I principii del nazionalismo economico, un po' troppo gonfiati da alcuni scrittori (p. e. il Carli), debbono essere riguardati ed apprezzati nel loro giusto valore perchè essi possano riuscire utili al Paese. Esattamente, v. il Geisser, nel suo articolo polemico nella « Rivista delle Società Commerciali » del dicembre 1916, (pagine 1009-1011), in risposta agli scritti violenti dell' Ing. Allievi, uno

mo, che non bisogna invocare un inasprimento della politica protettiva in generale, sfruttando, in nome del patriottismo, il pretesto del nazionalismo economico.

E si spiega agevolmente la nostra opinione. Che i cannoni siano fatti in Italia, per continuare nell'esempio precedente, è cosa che fa piacere ad ogni buon italiano, perchè l'autonomia nazionale di questa produzione eviterà in avvenire i palpiti ed i pericoli inerenti alle forniture dall'estero. Ma ciò non significa, che i cannoni fatti in Italia costino meno dei cannoni fatti all'estero: anzi, per un complesso di ragioni naturali ed economiche, la produzione di un cannone italiano sarà più costosa di quella di un identico cannone tedesco, perchè l'industria metallurgica italiana molto difficilmente potrà liberarsi da quelle pastoie, che fatalmente la mettono in condizioni di inferiorità di fronte alla industria germanica. In questo caso, dunque, la perdita economica esiste, ma è superata da un imponente beneficio politico. Ordunque, laddove questo nazionalismo economico non si giustifica con supreme ragioni di politica, esso porterà tutti i danni inerenti al protezionismo, concretantisi in una distruzione di ricchezza a tutto danno dei consumatori nazionali.

dei più autorevoli ed efficienti avversarii del liberismo economico. Un bene inteso nazionalismo economico è quello che ha determinata la reazione energica al lento e sistematico impossessamento da parte di attività straniere delle più vitali fibre dell'economia italiana. L'asservimento delle nostre energie bancarie, industriali, commerciali avrebbe in breve tempo coronato gli sforzi dell'imperialismo economico straniero!

Osserva il Graziani, che l'applicazione del principio protezionistico anche limitatamente alla produzione delle cose necessarie all'alimentazione ed alla resistenza bellica adduce all'assurda conseguenza della soppressione permanente del commercio internazionale, perchè alimentazione e resistenza bellica comprendono una serie numerosa di prodotti e di materiali vari (1).

Resta pertanto rigorosamente assodato, che il protezionismo non trova giustificazioni economiche ancorchè limitato a pochi prodotti. Si potrà esser meno intransigenti dal punto di vista politico, ma sarà utile ricordare, che le correnti del traffico internazionale non sono completamente spezzate durante la guerra e che quindi un Paese, specialmente se economicamente e finanziariamente potente, trova sempre il modo di procurarsi dai Paesi neutrali e persino, indirettamente, dai nemici, i prodotti che gli abbisognano.

(1) Graziani: « *La guerra e le leggi economiche* », memoria letta alla R. Accademia di Scienze Morali e Politiche della Società Reale di Napoli: 1916: pag. 13 dell'estratto. — Segnaliamo questa bella lettura del chiaro economista perchè in essa egli ha voluto dimostrare, che la guerra europea non rappresenta affatto, come taluni affermano, la negazione di molti postulati della scienza economica, quali l'interdipendenza economica delle nazioni, il liberismo doganale, la inutilità della politica vincolista in materia di prezzi dei prodotti e dei noli, l'influenza dell'aggio sul cambio, la scarsa importanza diretta del medio circolante, la necessità di provvedere ai bisogni di guerra con beni presenti, il principio che domanda di prodotti non è domanda di lavoro, e così via. E la dimostrazione non potrebbe essere più chiara e convincente.

Abbiamo dunque voluto mettere in guardia contro le possibili estensioni ingiustificate del concetto, sostanzialmente nobilissimo, del cosiddetto nazionalismo economico. Se anche è utopistico il dire, con lo Zorli (1) che « il libero scambio è la chiave di volta della questione del disarmo e quindi della pace universale » (chè anzi si è osservato autorevolmente, che la guerra produrrà un generale inasprimento del protezionismo doganale), non dobbiamo però, in nome dell'autonomia dello Stato, ingolfarci spensieratamente in una politica decisamente dannosa all'economia nazionale.

Con questa riserva, che ci sembrava meritasse la pena di una digressione a proposito dell'ultimo elemento del costo economico della guerra, possiamo porre fine al nostro discorso.

Non vogliamo fermarci a vedere quanto ci sia di vero nel pessimismo di quegli scrittori, che condannano la guerra come fattore potentissimo di una selezione alla rovescia e quindi di un gran peggioramento della razza (2). La storia ha dimostrato che il periodo di ripresa dopo i cataclismi bellici svi-

(1) « La guerra... » nel « Giornale delle Camere di Commercio » 1914, I, 115 — Per analogia ricordiamo un breve articolo del dott. E. Piretti: « Guerra e liberismo » su « La libertà Economica »: 1915, pp. 127-130 (n. 9-15 maggio); giustamente il P. si augura che, se l'internazionale socialista ha fatto fiasco, non faccia fiasco l'internazionale economica, il libero scambio.

(2) V. p. e. D. Starr Jordan: « *The Eugenics of War* » sulla « *Eugenics Review* » di Londra (Dicembre 1913). Egli paragona l'effetto della guerra al taglio delle radici di un albero; i frutti

luppa meravigliose energie. La guerra in sè stessa è un fenomeno eticamente condannevole perchè innegabilmente determina un risveglio dei sentimenti di ferocia e dell'istinto selvaggio dell'uomo. Ma, *post nubila Phoebus*: dopo la guerra, la calma operosa ed il raccoglimento benefico della pace.

Certo, i danni economici della guerra si risentono, dopo, per un tempo più o meno lungo, a seconda dell'entità maggiore o minore di essi. Certo, economicamente uno Stato esce da una guerra in condizioni peggiori di quel che era prima. E non mancano gli scrittori che negano la possibilità di una intensa ripresa degli affari dopo la guerra, quando quest'ultima abbia carattere di generalità (1).

già nati ne risentono poco, i frutti che nasceranno ne risentiranno molto.

Sulla stessa Rivista, ma nel n. del gennaio 1915, il dott. Chambers (« *Is War beneficial?* ») svolge considerazioni analoghe: e noi non ce ne occuperemmo se non credessimo interessante rilevare l'erronea dimostrazione che egli dà alla sua tesi.

La guerra, egli dice, determinerà un grande peggioramento della razza perchè, distruggendo tanto ricchezza, renderà più restii ad aprir famiglia e quindi ad aver figli. Orbene, è noto a tutti che la maggiore natalità si ha proprio nelle classi meno agiate: epperò il ragionamento del C. poggia su una premessa errata, che cioè la povertà sia un freno alla proliferazione.

La questione delle conseguenze della guerra sulla razza ha formato oggetto di una comunicazione di Leonard Darwin alla Royal Statistical Society di Londra: vedi « *Statistical Journal* » del marzo 1916, pp. 159-188.

(1) Il Labriola afferma tale opinione pessimistica nei riflessi della guerra europea e prevede una grave depressione economica, a rimediare la quale occorrerà un'efficace ingerenza statale: si avrà quin-

Ma vi sono dei problemi e delle situazioni, innanzi a cui l'economista deve cedere il posto di onore al politico. Tutti i sacrifici finanziari, tutte le catastrofi economiche conseguenti ad una guerra diventano tra-

di, secondo il L., un forte sviluppo del capitalismo statale e della sua tendenza all'autonomia economica. V. « Nuova Antologia »: n. 1053: pag. 410 e s. del dicembre 1915: « *L'economia della guerra e le sue conseguenze* ». È notevole in quest'articolo del Labriola la parte in cui egli esamina gli effetti immediati della guerra sull'economia generale, in quanto riflettono le distruzioni dipendenti dall'indole medesima del regime economico esistente. Egli li raggruppa in quattro categorie: menomazione o arresto del regime attuale degli scambi, schiacciamento della produzione, mutamento della distribuzione, sviluppo del capitale fittizio.

Al pessimismo del Labriola si potrebbe contrapporre l'ottimismo di chi ritiene che soltanto la ricchezza impiegata in munizioni da guerra si distrugge (v. p. e. un articolo a firma Gim. su « *L'Economista dell'Italia moderna* » del 22 gennaio 1916 p. 4-5). Ma a noi piace ricordare specialmente le geniali osservazioni di un altro acuto economista, il Price, che in un suo recente articolo sul « *World's Work* » del novembre 1915 riassunto in « *Minerva* » (1916: 3 pag. 106), vede molto più roseo l'avvenire della guerra europea. Il Price riconosce, che il valore delle vite umane perdute nella guerra presente potrà calcolarsi di circa 75 miliardi, ma prevede relativamente facile la ricostituzione di tale ricchezza, sia perchè questa è minore del tasso medio di incremento annuo normale della ricchezza mondiale, sia perchè a ricostituirla basterà un lieve perfezionamento dei sistemi di lavoro, ossia un miglioramento nella capacità produttiva individuale. Analogamente egli osserva, che la spesa di 200 milioni al giorno necessari su per giù a mantenere gli eserciti belligeranti è certamente compensata dal risparmio consistente in economia di spese di lusso ed astensione da consumi inutili: il quale risparmio è valutato dal Price nientemeno di 225 milioni al giorno, in ragione di 50 centesimi a persona.

Tutto quello che abbiamo esposto ci sembra solo sufficiente a dimostrare, che a conclusioni diametralmente opposte si può giungere

scurabili se questa guerra ha migliorato politicamente lo Stato, se questa guerra ha compiuti i destini nazionali di un popolo.

Nella gioia di sapersi politicamente più grandi, nell'orgoglio di aver preso un posto di onore nella storia, le generazioni venture ripareranno le perdite economiche, quantunque grandi, che la santa guerra dei predecessori abbia lasciato loro in retaggio.

ANGELO MARIOTTI

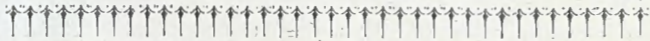
anche partendo da promesse identiche ! In realtà, è esagerato dire, che la guerra europea ha distrutto già un quarto di tutta la ricchezza mondiale e produrrà lo schiacciamento della produzione, come è esagerato dire che, la guerra non fa che determinare una redistribuzione di ricchezza. La verità è nel giusto mezzo. E conseguentemente, per quel che concerne il nostro Paese, noi dividiamo il sereno ma temperato ottimismo di un egregio statista, il Sen. Franchetti, che in una intervista concessa a un grande giornale di Roma ha esposto con sintetica chiarezza il vero orientamento della nostra economia in conseguenza della guerra.

PROF. FEDERICO CELENTANO

IL

NUOVO DIRITTO PENALE MILITARE

Conferenza tenuta nel Circolo Giuridico di Napoli
il 18 giugno 1916.



SOMMARIO.

§ I. Precedenti storici dei codici penali 28 novembre 1869 per l'esercito e la marina e lavori legislativi per emendarli. — § II. Ripartizione del codice per l'esercito. Concetto giuridico del tempo e dello stato di guerra. Tripartizione del lavoro: *res*, *personae*, *actiones*. — § III. Secondo il codice, per quali reati si esplica la giurisdizione militare? — § IV. Per quali persone essa è istituita? — § V. Da chi essa è esercitata? — § VI. Distinzione fra leggi e bandi militari. Cenno di questi. — § VII. Innovazioni apportate al codice dalla legislazione di guerra. a) *Nuovi reati militari*. Decreti 26 settembre 1915, 31 ottobre 1915, 14 novembre 1915, 2 gennaio 1916, 12 marzo 1916. — § VIII. Interpretazione estensiva data dalla giurisprudenza al concetto giuridico del tempo di guerra. Conseguenze. — § IX. b) *Persone assoggettate alla giurisdizione militare*. Decreti 23 maggio 1915, 23 ottobre 1915, 27 aprile 1916. — § X. c) *Procedimento penale militare*. Decreti 23 maggio 1915, 21 e 31 ottobre 1915, 14 novembre 1915, 9 dicembre 1915, 13 febbraio 1916, 6 agosto 1916. — § XI. Appunti critici. Procedimento sommario. Magistrati ordinari addetti a' tribunali militari. — XII. Conclusione. Appendice.

Una nota assai triste deve servire di cappello alle poche pagine, che leggerò. Un collega, che onorava la magistratura ed il caro nome dell'amicizia, un giurista, che più volte fece sentire la sua voce autorevole in questo Circolo, un filantropo, che da vero apostolo mi coadiuvò a fondare in questa mia Napoli il Patronato pe' minorenni condizionalmente condannati, il consigliere cav. L. ORDINE, è repentinamente scomparso! Mercoledì ultimo, passeggiava serenamente per le vie della Capitale ed ora è una memoria. Credo d'interpretare la voce dell'anima di quanti qui presenti lo conobbero mandando a questa memoria il più tenero omaggio.

I.—Il tema propostomi e la gravità tragica dell'ora, che volge, non permettono esordi accademici; ma non mi esentano dal dovere di pubblicamente esprimere l'animo mio grato verso l'insigne Presidente di questo Circolo prof. GRAZIANI, che, dandomi novella prova della sua benevolenza,—dopochè miei maestri hanno a voi esposto i mutamenti, che l'attuale guerra ha apportato ne' vari rami della legislazione italiana,—ha voluto conferirmi l'onore di continuare ad intrattenervi sull'argomento per dirvi delle principali innovazioni della giustizia penale militare, specialmente in ordine alla procedura istruttoria. Mi sforzerò di essere chiaro, conciso, breve ed, in compenso di questo mio proposito, invoco la vostra benevola attenzione.

L'attuale straordinaria conflagrazione, secondo lo spirito politico della tradizione romana, ha determinato una specie di dittatura scaturita dalla legge 22

maggio 1915, n. 671, e questa ha germinato, *rebus ipsis dictantibus*, anche in diritto penale militare, un *corpus iuris*, degno di studio, probabilmente destinato a sopravvivere in parte non poca alla guerra ed a dare le tracce delle future riforme legislative. La guerra, che ha sconvolto Stati, principi, uomini e cose, non poteva lasciare immutato il vecchio e tarlato cod. penale per l'esercito e per la marina, dopochè la esperienza di sessant'anni ed i nuovi incalzanti bisogni lo hanno dimostrato disadatto.

Il cod., che, all'epoca della detta legge, governava l'esercito e la marina,—meno lievi ritocchi apportati agli art. 294, 295, 313, 314 dalla legge 25 giugno 1871, n. 298, — all'art. 324 dalla legge 19 luglio 1871, n. 349, — all'art. 382 dalla legge 30 giugno 1876, n. 3184, sul giuramento,—era il cod. penale militare sardo del 1° ottobre 1859, congiunto allo antiquato editto penale militare marittimo del 18 luglio 1826. Con le leggi 28 novembre 1869, nn. 5366, 5367, 5368, fu esteso a tutto il regno e, dopo 11 anni dalla sua prima attuazione, cominciarono gli studi per una riforma; ma la riforma è tuttora da venire. Questi studi, iniziati con la nomina della commissione del 23 settembre 1881, proseguirono e si arrestarono al progetto di cod. penale militare per l'esercito e la marina approvato dal Senato nel 7 dicembre 1907, presentato alla Camera de' deputati nel 2 marzo successivo e rimasto dimenticato (1).

(1) MANZINI, *Commento ai cod. pen. militari per l'esercito e per la marina*, vol. I, Roma, ed. Bocca, 1916, pagg. 3 e 4. Per la parte storica si legga l'aureo volume di VICO, *Diritto penale*

Questo fenomeno di cristallizzazione si è riprodotto nel campo scientifico, in cui,—meno qualche lavoro, ora già ossidato, meno il prezioso volume testè ricordato dell'avv. gen. Vico, meno il commento tuttora incompleto del prof. MANZINI,—la produzione è stata scarsa, e merita essere rilevato e deplorato, imperocchè i rapporti della giustizia militare involgono interessi gravissimi concernenti pubbliche e private libertà, pubblici e privati diritti, e tutti sanno che, in mancanza di norme rigide di diritto obbiettivo, è facile all'arbitrio ed alla violenza farsi strada abusandosi del principio di autorità e di disciplina e della comoda considerazione che la giustizia militare, in pace ed in guerra, è giustizia di eccezione (1).

II. — Così il cod. pen. per l'esercito come quello per la marina comprendono il diritto *sostanziale* ed il diritto *formale*, sicchè abbiamo due codici militari penali comprendenti altrettanti cod. di proc. pen., l'uno per l'esercito e l'altro per la marina. E questa è una prima dissonanza, che co' progetti, di cui ho fatto cenno, si tentò rimuovere. “ Seguendo il sistema già adottato pel cod. pen. „, così è scritto nel disegno di legge presentato al Senato dai ministri PEDOTTI e MIRABELLO nella torn. del 5 dicembre

militare, nell'*Enciclopedia del dir. pen. it.* di PESSINA, vol. XI, Milano, Soc. editr. libr., 1908, pag. 5 e seguenti.

(1) MORTARA, *Comm. del cod. e delle leggi di proc. civ.*, 3^a ediz., Milano, Vallardi, vol. I, n. 506, pag. 708, — MANASSERO, *Concorso e conflitto di giurisdizione ordinaria e militare*, in *Riv. pen.*, LXXIV, pag. 195, — RUBBIANI, *Principi e questioni di dir. militare pen. e processuale*, *ivi*, LXXXIII, pag. 414.

1905 (1), “ abbiamo ritenuto di assoluta necessità redigere un sol cod. di proc. pen. ed una sola legge di ordinamento giudiziario, comuni all'esercito ed alla marina ”.

Fermandomi al cod. per l'esercito, sul quale è conformato quello della marina, premetto ch'esso è quadripartito, due libri essendo destinati al diritto sostanziale e formale in tempo di pace e due al tempo di guerra.

E per rendere più facilmente assimilabili le poche osservazioni, che leggerò, le ho tripartite in corrispondenza di queste domande cardinali: per quali reati, per quali persone, da chi e come si esplica la giurisdizione militare? “ *Res, personae et actiones* ” è il trinomio tradizionale, da cui prende ordine questo mio modesto studio, che, non essendo destinato ad ad un uditorio tutto di militari tecnici, non può prescindere, per far comprendere la entità delle modificazioni, da un breve cenno del diritto obbiettivo modificato.

Alle tre domande unica e prima risposta: bisogna distinguere il tempo di pace da quello di guerra, giacchè la giurisdizione muta secondo il tempo.

Pare, a prima giunta, che la risposta sia chiara, semplice, decisiva. “ Come si computa il tempo in diritto civile? ”, si domandava, poche settimane fa, l'insigne socio della Pontaniana prof. MELUCCI. Ed alla sua domanda appariva facile rispondere; ma l'illustre professore, vanto dell'Ateneo napoletano,

(1) *Atti parlamentari*, Senato del Regno, Legisl. XXII, sess. I, Disegni di legge e relazioni, n. 201, 202 e 203, pag. 2.

dopo lunghi e pazienti studi, dopo due lunghe ed ammirevoli conferenze, non esaurì la risposta. Molto più difficile, specialmente dopo gli studi recentemente pubblicati e dopo i pronunziati recenti della giurisprudenza, apparisce la definizione del tempo di guerra in diritto penale militare. Il rombo dei cannoni, che tuonano in tutta l'Europa, e la gesta eroica, che gl'Italiani cruentemente vanno compiendo, rispondono che la guerra è, che siamo in tempo di guerra. Ma se rileggerete gli art. 243 e 244 del cod. pen. per l'es., vi convincerete che in tempo e stato di guerra sono le province e le località indicate nei R. decreti 22 e 25 maggio 1915, nn. 703 e 758 (1), non le province di Napoli, Caserta, Avellino, Benevento, Salerno, che compongono la circoscrizione territoriale del Tribunale militare di Napoli. Questi due articoli, che sono i primi delle " *disposizioni relative al tempo di*

(1) Con R. decreti 22 maggio 1915, n. 703 (*Gazz. Uff.*, 26 maggio 1915, n. 132), vennero dichiarati in istato di guerra il territorio delle province di Sondrio, Verona, Vienza, Belluno, Udine, Venezia, Treviso, Padova, Mantova, Ferrara e quello delle isole e dei Comuni costieri dell'Adriatico, nonchè di tutte le fortezze (R. decreti 20 magg. 1915, in *Riv. pen.*, vol. LXXXII, pag. 112, ossia piazze marittime di Spezia, Maddalena, Taranto, Brindisi e Venezia, e fortezze costiere di Altare-Vado, Monte Argentario, Gaeta e Messina) dichiarate in istato di resistenza, per ordine dei ministri della Guerra e della Marina.

Con decreti 25 maggio 1915 (*Gazz. Uff.*, 2 giugno 1915, n. 139), venne dichiarato in istato di guerra il territorio delle province di Bologna, Ravenna e Forlì; e quindi, con decreti 15 luglio 1915 (*Gazz. Uff.*, 24 luglio 1915, n. 184), venne aggiunto ai territori già nominati il territorio delle province di Cremona e di Piacenza ed il territorio della provincia di Rovigo non ancora dichiarato in istato di guerra.

guerra „, definiscono questo tempo con un riferimento topografico, e qui cominciano ad imbrogliarsi gl'interpreti: “ *Art. 243. Lo stato di guerra e la cessazione di esso saranno dichiarati con decreto Reale. Art. 244. Le leggi relative allo stato di guerra si osserveranno nel tempo e nelle periferie stabiliti collo accennato decreto Reale* „. Il garbuglio non mi sembra giustificabile, perchè nello stesso capo, in cui sono collocati i due articoli, è l'art. 250, che vale ad identificare il tempo e lo stato di guerra: se una periferia trovasi compresa nel decreto R., essa è in tempo e stato di guerra. Tuttavia la giurisprudenza della Corte di cass. di Roma e del Tribunale supr. di guerra e marina ha creato una distinzione, che sarebbe desiderabile fosse della legge, ma che in questa non è, tra *tempo* di guerra e *stato* di guerra, riferendo arbitrariamente le leggi, di cui è parola nell'art. 244, ai bandi militari, di cui parla il successivo art. 251: “ *Il generale comandante in capo, ovvero il comandante di un corpo d'esercito o di una fortezza assediata, che non sia in comunicazione col Comandante in capo, potranno pubblicare bandi militari, che avranno forza di legge nella periferia del proprio comando* „. Dal confronto dell'art. 244 col 251 balza subito questa osservazione: se le leggi accennate, nel primo fossero i bandi accennati nel secondo, il primo conterrebbe un pleonismo, perchè i provvedimenti, che il secondo autorizza, hanno in sé stessi i limiti di tempo e di territorio per la loro applicazione. E poi non vi pare che la locuzione “ *leggi relative allo stato di guerra* „ sia troppo ampia, indubbiamente impropria, per designare i semplici

bandi, che non sono leggi, ma hanno forza di legge? (1)

Altronde non si dubita che i Tribunali di guerra suppongano lo *stato di guerra*. Ora se il cod., nel libro II della parte II, stabilisce che il *tempo di guerra* trae seco la costituzione di Tribunali di guerra (art. 540), il concetto d'identità fra *stato* e *tempo di guerra* è ribadito. E su tale concetto pone suggello da sgnannare ogni uomo l'art. 574 stabilendo che la giurisdizione dei Tribunali militari in *tempo di guerra* cessa col finire dello *stato di guerra*; il che vuol dir che lo *stato di guerra*, il quale ha per presupposto il decreto R. indicato dall'art. 243, costituisca il *tempo di guerra* e si compenetri in esso. In conclusione mi sembra chiaro che, a parte ogni apprezzamento sulla concezione legislativa, il cod. usi due locuzioni, quella di *stato* e di *tempo*, l'una con riferimento topografico, l'altra con riferimento cronologico, per esprimere l'identico concetto, il concetto giuridico, cioè, che il tempo di guerra è dato non solo dalla guerra, ma dal decreto, che questa riconosca in quanto allo spazio. Andare al di là è forse migliorare la legge, non interpretarla. E perchè non crediate che io sia *solus peregrinus* a pensarla così, aggiungo che la mia opinione è condivisa da MANZINI nell'opera citata, da LUCCHINI e AMOROSO in *Riv. pen.*, da UGENTI in *Riv. di dir. e proc. pen.*, da PARPAGLIOLO in *Foro it.*, da BATTAGLINI e SIRACUSA in *Proc. pen.* e da altri giuristi (2).

(1) CIRILLO R., *La giurisdizione militare in tempo di guerra*, in *Giust. pen.*, 1916, pag. 683.

(2) MANZINI, *op. cit.*, pag. 603, — LUCCHINI, in *Riv. pen.*, nota

III. — Per quali reati si esplica la giurisdizione militare? Risponde l'art. 1° del cod.: per tutte le violazioni della legge penale *militare*. Ogni altra infrazione potrà costituire reato comune, torto civile, o mancanza disciplinare, non mai reato *militare*. Si suole dire che la legge penale militare abbia carattere *personale* in contrapposto del carattere *territoriale* della legge penale comune. E se con quella espressione (*personale*) s'intende fissare il concetto che i comandi penali militari si dirigono a determinate categorie di persone soggette all'autorità militare mediante *un rapporto di dipendenza particolare*, determinato dal servizio militare, o da obblighi speciali permanenti, od occasionali, ciò che si dice deve riconoscersi esatto.

alla sent. Bellomo, vol. LXXXII, pag. 464 ed alla sent. Servadio, *ivi*, pag. 528, — AMOROSO, *Sulla competenza dei Trib. mil. nelle frodi in forniture per l'esercito*, in *Riv. pen.*, vol. LXXXIII, pag. 275 e seg., — UGENTI, *Stato di guerra e tempo di guerra nei cod. pen. mil.*, in *Riv. dir. e proc. pen.*, 1915, II, 692, — PARPAGLIOLO, *La giurisdizione militare per i reati di tradimento, spionaggio, subornazione ed arruolamento*, in *Foro it.*, XL, II, 449, — BATTAGLINI, *Lo stato di guerra in rapporto alla giurisdizione militare e all'aggravante del tempo di guerra*, in *Proc. pen. it.*, 1915, 853, — SIRACUSA, *Lo stato di guerra in rapporto alla giurisdizione militare ed all'aggravante*, *ivi*, 1915, col. 853. In senso contr. SERMONTI, *La competenza dei Trib. mil. sulle frodi nelle forniture, anche fuori della zona di guerra*, in *Scuola pos.*, 1915, 803, — *Esame delle questioni circa la competenza a giudicare sulle frodi ecc.*, *ivi*, 987, — DILIGENTI, *Della competenza a giudicare delle frodi in forniture militari durante la guerra e fuori della zona di guerra*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 1915, I, 596, — CIRILLO, *La giurisdizione militare in tempo di guerra*, in *Giust. pen.*, XXII, pag. 680 e segg., — RUBBIANI, *Principi e questioni di dir. mil. pen. e processuale, mentre dura la guerra*, in *Riv. pen.*, LXXXIII, 412.

Quali sono, dunque, queste violazioni, che appartengono alla giurisdizione militare? Bisogna distinguere il tempo di pace da quello di guerra e ricordare che, in ogni tempo, vi sono fatti, che il cod. comune punisce e che il cod. militare non prevede e sono, quindi, sottratti dalla giurisdizione militare, quantunque siano commessi da persone soggette all'autorità militare. Alcuni di questi fatti sono, in tempo di guerra, puniti anche dal cod. militare. Quale de' due codici prevarrà? Dovrà il giudice *militare* applicare il cod. comune, od il militare? Essendo il primo posteriore al secondo, cioè del 30 giugno 1889, taluno sostiene essere il primo derogativo ed applicabile (1); ma io dubito di tale opinione.

Dal cod. militare sono previsti quei reati, che ledono specialmente gli ordini, il decoro e la disciplina dell'esercito, epperò devono essere in modo speciale puniti. Il reato militare è sempre immediatamente, o mediatamente un reato contro il *servizio militare*, giacchè costantemente in esso ricorre, oltre l'elemento *soggettivo*, anche un elemento militare *oggettivo*, il quale, come ben scrisse Vico, principe de' giuristi militari italiani (2), è dato o da una lesione d'interessi puramente militari, o da una lesione d'interessi comuni caratterizzata dalla contemporanea lesione d'interessi militari (furto a danno di

(1) MAJNO, *Comm. al cod. pen. it.*, 2^a ediz., §§ 637 e 639, — *Riv. pen.*, in nota alla sent. Bellomo, LXXXII, pag. 464, — RUBIANI, *monografia cit.*, pag. 422.

(2) VICO, *op. cit.*, pagg. 152 e 153.

militari in caserma, insubordinazione con vie di fatto).

In tempo di pace, sono reati militari i fatti previsti dagli art. 71 a 242 del cod. militare. Pel tempo di guerra, lo stesso cod. aggiunge altri fatti (omicidio, stupro, ratto, ecc.) (1), che, in tempo ordinario e per la massima parte, ricadono sotto la sanzione del cod. comune (2).

In pace ed in guerra, è applicabile, in caso che il militare debba rispondere di reato militare connesso a reato comune, la disposizione dell'art. 338, per la quale la cognizione di tutti i reati appartiene all'autorità ordinaria, a meno che il reato comune sia di lieve entità in confronto di quello militare, nel qual caso del reato militare giudica l'autorità militare. Il caso identico è previsto dal cod. comune di proc. pen. del 1913, e la riproduzione è tutta a favore dell'autorità giudiziaria ordinaria, senza eccezione. Quale delle due disposizioni riesce applicabile? Non perchè nella Relazione a S. M. il Re, che accompagna il R. decr. 5 ottobre 1913, n. 1176, è scritto *“ con l'attuazione del nuovo cod. cessano di avere effetto le disposizioni processuali penali di*

(1) Si aggiungano gli atti di libidine contro natura, la grassazione, la rapina, il saccheggio, le imposizioni, o prestazioni arbitrarie, la busca (il fatto del militare, o di persona soggetta alla giurisdizione militare, che, senza necessità, ordine, o autorizzazione e per soddisfare un urgente bisogno personale, s'impadronisce, senza il consenso del proprietario, di cose, od oggetti di vettovagliamento, vestiario, o equipaggio), la falsa testimonianza, lo spoglio di feriti, l'ammutinamento e la rivolta dei prigionieri.

(2) BALZANO, *La giurisdizione militare in tempo di guerra*, in *Cass. un.*, 1916, pag. 310.

alcune leggi generali o speciali, come, ad es., del cod. pen. militare per l'esercito e per la marina » (1), non per questo motivo di scarso valore ermeneutico, ma perchè il cod. comune comprende tutta la materia della competenza in penale ed è posteriore al cod. militare, si ritiene, ma vi è contrasto, l'applicabilità del cod. comune.

Quid nel caso di correità e complicità tra borghesi e militari? In tempo di pace, provvede l'art. 337 conformemente all'art. 2 della legge 22 Messidoro anno IV: « *si parmi deux, ou plusieurs prévenus du même délit il y a un, ou plusieurs militaires et un, ou plusieurs individus non militaires, la connaissance en appartient aux juges ordinaires* » (2). All'unisono provvede l'art. 26 del cod. comune pel caso di connessità in senso stretto e pel caso di correità e complicità. Pel tempo di guerra, manca una disposizione generale come quella del 337 e

(1) MANZINI, *op. cit.*, pag. 7, — BATTAGLINI, *Limiti giurisdizionali in caso di concorso di militari e di estranei in unico reato militare, od in reati militari connessi*, in *Giust. pen.*, 1916, col. 689, — ESCOBEDO, *Dei casi, nei quali un giudizio, legittimamente celebrato in Corte di cass., deve in sede di rinvio svolgersi innanzi al Trib., o al Pretore*, in *Giust. Pen.*, 1914, col. 1030, — MANASSERO, *Il cod. di proc. pen. e la proc. pen. militare*, in *Riv. pen.*, LXXXI, pag. 62, — UGENTI, *Complicità di estranei in reati militari*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 1914, fasc. 7, — MORTARA-ALOISI, *Spiegazione pratica del cod. di proc. pen.*, Unione tip.-editr. torinese, 1914, vol. II, pag. 34.

(2) BATTAGLINI, *monogr. cit.*, pag. 687, — SIRACUSA, *I reati militari commessi da borghesi: limiti giurisdizionali*, in *Proc. pen. it.*, 1915, col. 853, — GOGIOSO, *Le norme di competenza per connessione nei reati commessi da militari e da persone estranee alla milizia*, in *Riv. pen.*, LXXXIII, pag. 719.

generalmente si ritiene che questa sia applicabile anche in tempo di guerra (1). Ma non manca qualche disposizione speciale, eccezionale, come quella dell'art. 547: " *Alla stessa giurisdizione „ (militare) „ sarà pure sottoposta qualunque persona che all'esercito (2), ed in presenza del nemico, ovvero quando l'esercito o parte di esso è in paese nemico, ivi commetterà qualche reato di complicità o connessità colle persone designate dall'art. 545, ovvero si renderà colpevole di vie*

(1) BATTAGLINI, cit. *monogr.*, col. 692. Si consulti GOGIOSO, cit. *monogr.*, in *Riv. pen.*, LXXXIII, pag. 719. L' A. sostiene 1° che le norme di competenza nei casi di concorso di reati e di militari con persone estranee alla milizia sono dettate negli art. 337, 338 e 339 cod. pen. per l'es., i quali contengono le norme generali in materia di competenza e di connessione, e non nel cod. di proc. pen. comune; — 2° che tali norme si applicano anche per il tempo di guerra, quando con espresse disposizioni non sia diversamente stabilito; — 3° che i criteri di connessione nel cod. pen. per l'es. non possono comprendere quelli dettati dal n. 3° dell'art. 23 cod. proc. pen., perchè all'art. 339 cod. proc. pen. per l'es. vi è una esplicita contraria disposizione ispirata ancora all'art. 21, nn. 1° e 2°, e 26 cod. proc. pen. del 1859; — 4° che quando si verificano casi di connessione di reati a sensi dell'art. 23, nn. 1° e 2°, cod. proc. pen. fra militari e persone estranee alla milizia e non ricorrono i casi contemplati negli art. 546 e 547 cod. pen. per l'es., anche i militari in tempo di guerra sono sottoposti alla giurisdizione ordinaria.

(2) È un francesismo, che si spiega con la genesi dell'art. (deriva dall'art. 77 del cod. francese di giustizia militare per l'esercito 9 giugno 1857) e che sta a significare qualsiasi rapporto, o contatto, che l'estraneo alla milizia abbia avuto anche occasionalmente con militari di un reparto dell'esercito mobilitato. Si consulti AUGIER ET LE POITTEPIN, *Traité théorique et pratique de droit pénal militaire*, vol. I, cap. I, sez. 2^a, §§ 2 e 3.

di fatto contro le medesime ». Questa disposizione, ch'è una delle più oscure del cod. militare e che ha dato luogo a non poche questioni (1), sta a dimostrare che quando il legislatore ha voluto derogare al principio tradizionale della prevalenza dell'autorità ordinaria, lo ha espressamente detto.

IV. — Per quali persone è istituita la giurisdizione militare? Rispondono gli art. 423 e 424: i comandi con sanzioni penali si dirigono a determinate categorie di persone, cioè ai militari ed agli assimilati, a quanti sono soggetti all'autorità militare mediante un rapporto di dipendenza particolare determinato dal servizio militare, o da obblighi speciali permanenti, od accidentali. La qualità di militare comincia dall'*assento*, — che, come lo definisce il cod. mil. mar., è l'atto di arruolamento, — segue il militare in licenza temporanea (2) e si estende anche nei luoghi, in cui la legge militare non fu pubblicata, come nei territori annessi, occupati, invasi, coloniali, ecc. (3). I militari ed i loro assimilati in congedo illimitato rientrano sotto la giurisdizione militare dal momento, in cui sono richia-

(1) MANASSERO, *Appunti sulla Giustizia militare in tempo di guerra*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 1915, pag. 449, — BATTAGLINI, *Lo stato di guerra in rapporto alla giurisdizione militare*, in *Proc. pen. it.*, 1915, pag. 853, e cit. monogr., in *Giust. pen.*, col. 692 e seg.

(2) *Corte cass.* Roma, 27 novembre 1915, in *Giurispr. it.*, 1916, II, 107.

(3) MANZINI, *op. cit.*, pag. 9, — VICO, *op. cit.*, pagg. 132-133, — *Trib. supr.*, 2 gennaio 1871, in *Raccolta della giurispr. del Trib. supr. di guerra e marina*, 1871, pag. 17.

mati sotto le armi, sia per prestarvi servizio, sia per le rassegne prescritte dai regolamenti (art. 325).

La qualità di militare dev' essere ricercata nel soggetto attivo del reato; ma essa è talora richiesta nel soggetto passivo per rendere di giurisdizione militare fatti, che altrimenti, quantunque commessi da militari, ricadrebbero sotto la giurisdizione ordinaria: così le ferite e le percosse, di cui è parola negli art. 172 e 173 del cod. militare.

Le persone estranee alla milizia, di regola, non possono essere soggetti attivi di reati militari, meno in pochi casi, quali quelli previsti dagli art. 237, 238, 239, 240 e 241 del cit. codice.

Come la regola che pe' reati militari il militare è soggetto alla giurisdizione militare subisce eccezione ne' casi testè menzionati e previsti dall'art. 337, così la regola che il borghese è soggetto alla giurisdizione ordinaria, oltre i pochi casi ora cennati, subisce eccezione in tempo di guerra per le disposizioni degli art. 545, 546 e 547.

V.—Da chi è esercitata la giurisdizione militare?

In tempo di pace da' 14 *Tribunali territoriali* del Regno (1), ne' quali l'avvocato militare corrispondente al proc. del Re, i sostituti avvocati militari, i segretari ed i vici-segretari sono funzionari di carriera, mentre gli altri funzionari, quelli, che hanno la maggiore azione efficiente, compresi l'ufficiale istruttore

(1) Sono, per l'es., quelli di Torino, Alessandria, Milano, Piacenza, Verona, Venezia, Ancona, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Messina e Cagliari. Fra breve si aggiungerà quello di Caserta

ed i componenti la *commissione d'inchiesta*, simile all'abolita *camera di consiglio*, sono militari (1). Al di sopra de' Tribunali militari è il *Tribunale supr. di guerra e marina*, una specie di Corte di cass. avente sede nella Capitale e composta di un presidente militare, di 8 giudici ordinari, di cui 3 militari, 3 consiglieri di Stato e 2 presidenti di sezione, o consiglieri della Corte di app., e di 5 supplenti, di cui 2 militari e 3 fra consiglieri di Stato e consiglieri di Corte di app. (art. 317 e 318 cod. per l'es.) (2).

In tempo di guerra e nelle zone dichiarate in istato di guerra, cessa la giurisdizione de' Tribunali territoriali e sorge quella de' *Tribunali di guerra* composta di funzionari (avvocato militare, ufficiale istruttore, segretario, giudici permanenti), che sono nominati dal generale comandante in capo, o dagli altri comandanti menzionati nell'art. 541 cit. cod.

(1) Art. 293 a 300. Si consulti il Regolamento organico per il servizio dei Tribunali militari del 22 dicembre 1872, n. 1210 sexies, modificato co' RR. decr. 9 dicembre 1886, n. 4220, — 15 agosto 1893, n. 521, — 7 dicembre 1899, n. 498, — 22 novembre 1906, n. 617, — e la legge 21 marzo 1907, n. 84, sul personale della giustizia militare. Per segretari e vice-segretari, tra le tante anomalie della giustizia militare, si deplora che questi funzionari, i quali, a' termini di legge, non dovrebbero essere se non de' cancellieri, impiegati di ordine, hanno, in realtà, attribuzioni molto superiori, essendo essi, pel difetto di tecnicità dei componenti il collegio giudicante, i redattori delle sentenze. A migliorarne la condizione viene la proposta dell'on. VINAJ, ed è da augurarsi che questa presto diventi legge (*Riv. pen.*, LXXXIII, pag. 369).

(2) Pregevoli appunti di legislazione comparata sul Trib. supr. di guerra e marina si leggono a pag. 13 e seguenti della cit. *Relazione* PEDOTTI-MIRABELLO.

“ Nei procedimenti da sottoporsi ai Tribunali militari in tempo di guerra „, stabilisce l' art. 544, “ non vi sarà commissione d'inchiesta „. E la dizione dell'art. ribadisce il concetto d'identità fra *tempo e stato* di guerra. Allorchè, in tempo di guerra, uno de' comandanti predetti ravviserà indispensabile dare, nello interesse della disciplina, un pronto esempio di militare giustizia, potrà convocare un *Tribunale militare straordinario*, purchè il titolo del reato importi la pene di morte e l'imputato sia colto in flagranza, od arrestato a clamore di popolo, o per un fatto notorio (art. 559). Questo Tribunale non potrà essere convocato nei luoghi, in cui siano Tribunali di guerra (art. 563). A norma del § 37 del regolamento di servizio in guerra (approvato con R. decr. 10 marzo 1912, modificato co' RR. decr. 25 ottobre 1914, 14 febbraio 1915 e 10 aprile 1915), nelle fortezze dichiarate in istato di difesa vengono istituiti Tribunali speciali, che, alla dichiarazione dello stato di resistenza, estendono la loro giurisdizione sulla popolazione del luogo, valendosi del concorso dei magistrati residenti nella fortezza. Con R. decr. 20 maggio 1915 (1) furono dichiarate in istato di resistenza le piazze marittime di Spezia, Maddalena, Taranto, Brindisi e Venezia e le fortezze costiere di Altare-Vado, Monte Argentario, Gaeta e Messina.

Contro le sentenze dei Tribunali di guerra non compete ricorso nè al Tribunale supr., nè alla Corte di cass. (2).

(1) *Riv. pen.*, vol. LXXXII, pag. 12.

(2) *Corte cass.* Roma, 24 maggio 1909, causa Morabito, *Giur. Trib. supr.*, 1909, 39.

Come ho accennato, l'istruttore, in tempo di pace e di guerra, è un militare, capitano, od ufficiale subalterno, non funzionario di carriera com'è l'avvocato militare (art. 298, 543 cod. mil.). Ne' luoghi, ove un solo istruttore sia ravvisato insufficiente, potranno essere nominati degli aggiunti, i quali saranno scelti fra gli ufficiali (art. 298). Le nomine degli ufficiali istruttori, in tempo di pace, saranno fatte con decreto Reale (art. 303) (1).

Anche nel Tribunale giudicante, la cui composizione varia secondo la qualità militare del giudicabile (art. 295, 296, 312 a 315), sono tutti militari. Prevalle il criterio, che una volta servi a tener in vita i Tribunali di commercio *d'infelice memoria*, che, cioè, niun giudice è più tecnico ed adatto di quello appartenente alla classe del giudicabile. " È certo, nè occorre dimostrarlo „, così scrivevano i ministri della

(1) Secondo la tabella IV annessa al testo unico delle leggi sugli stipendi ed assegni fissi pel Regio esercito (approvato con R. decr. 14 luglio 1898, n. 380) e modificata dalla tabella IV della disposizione 150 della *Raccolta* (stipendi, assegni ed indennità) e secondo l'art. 4 della legge 21 marzo 1907, n. 84, sul personale della giustizia militare, agli ufficiali istruttori compete un soprassoldo fisso di lire 600. A norma de' §§ 2 e 5 del R. decr. 30 giugno 1872, l'ammissione nel personale d'istruzione ha luogo a seguito di un esame sulle seguenti materie: statuto fondamentale del Regno, cod. pen. per l'esercito e per la marina, regolamento organico per il servizio dei Trib. militari, leggi sull'ordinam. dell'esercito e sulla circoscrizione territoriale militare, legge e regolamento sul reclutamento dell'esercito, leggi sullo stato degli Ufficiali, regolamento di disciplina militare, nozioni generali sulle leggi organiche dell'armata; periodo massimo di permanenza nel personale predetto anni cinque.

guerra e della marina on. PEDOTTI e MIRABELLO nella relazione sul progetto di cod. pen., di proc. pen. e di ordinamento giudiziario militare presentato al Senato nel 5 dicembre 1905, " che gli ufficiali come giudici del fatto sono i migliori giudici che sia possibile ottenere. Le questioni poi di diritto sono da essi risolte, dopo avere ascoltato le ragioni svolte dal pubblico ministero e dalla difesa, secondo i dettami della propria coscienza e con il criterio e la cultura generale, ch'essi necessariamente posseggono, senza lasciarsi fuorviare da troppo sottili disquisizioni e da cavilli, o sofismi forensi; d'altronde per le questioni di diritto vi ha sempre il rimedio del ricorso al Tribunale supremo ". Ed, a proposito del mantenimento de' militari anche nel Tribunale supr., aggiungevano: " Se si studia l'esercito nel suo organismo e nel suo fine, nella sua vita e nei suoi bisogni, si vede che esso ha un proprio organamento autonomo in tutti i suoi ordini amministrativi, ed è naturale che debba ricevere la stessa autonomia negli ordini giudiziari per tutto quanto riguarda la necessità di assicurarsi il servizio e la disciplina militare, non potendosi supporre un organismo, che non sia completo in tutte le sue parti e non abbia in sè il suo principio, il suo svolgimento ed il suo fine " (1).

L'azione penale è sempre pubblica e, in tempo di pace, è messa in moto dall'avvocato militare (art. 350, n. 1°), non è conosciuta costituzione di parte civile (art. 352) e, quanto al periodo prepa-

(1) *Relazione cit.*, pag. 11.

ratorio del giudizio, non si conosce il procedimento sommario ad opera dell'avvocato militare, dovendo ogni procedimento essere integrato con l'intervento dell'istruttore (1) e della commissione d'inchiesta (art. 420). In tempo di guerra l'azione è promossa dall'autorità militare superiore, presso cui esiste il Tribunale (art. 552), è sempre esclusa la costituzione di parte civ. (art. 352), manca, come ho detto, la commissione d'inchiesta (art. 544) e la istruzione preliminare al giudizio è chiusa con l'atto di accusa formulato dall'avvocato militare (art. 544, capov. 1).

Quanto al ricorso per nullità al Tribunale supr. (2), il cod., seguendo una via intermedia tra il troppo dato dall'art. 507 dal cod. del 59 per l'es. ed il troppo poco concesso dal cod. militare marittimo, concede il gravame nei casi previsti dall'art. 344 all'accusato, al condannato ed all'avvocato militare.

(1) *Relazione* cit., pag. 6 : « Nella procedura pen. comune è data facoltà al pubblico ministero di assumere o di fare assumere sommariamente informazioni ed indagini e tradurre gl'imputati con citazione diretta avanti i Tribunali nel termine di pochi giorni, ed in alcuni casi anche immediatamente con citazione *diretissima*, senza bisogno d'istruzione formale, o di ordinanza della Camera di Consiglio.... Da lungo tempo erasi fatta sentire l'assoluta necessità di coordinare e di equiparare, almeno in parte su questa materia, la procedura militare alla comune, perciò con piena confidenza proponiamo con l'art. 31 la introduzione nella procedura penale militare del sistema della citazione diretta, cui, con gli art. 52, 53, 108, 114, 118, 130 ed altri, si è dato il necessario sviluppo ».

(2) Si legga in proposito la *Relazione* presentata a Sua Maestà dai ministri RIBOTY, BERTOLÈ-VIALE, VIGLIANI sui cod. pen. per l'esercito e per la marina nella udienza del 28 novembre 1869.

L'avvocato generale presso il Tribunale supr. può, in qualunque tempo, denunziare a quel consesso le sentenze dei Tribunali militari per aperta violazione di legge (art. 538), ed il procuratore generale della Corte di cass. può denunziarle a questa a sezioni unite, qualora ciò sia stato *ordinato* dal ministro della guerra, o da quello di grazia e giustizia (art. 539). “*Ordinato*, „ dice l'art. 539, e gli ascoltatori non si scandalizzano, perchè siamo in dominio militare.

VI. — Ho creduto dover premettere queste nozioni molto elementari sulla giustizia militare, perchè queste, come accade pel senso cosiddetto comune, purtroppo comuni non sono, e chi non le tenga presenti non può formarsi un concetto completo delle innovazioni introdotte dalla legislazione e dalla giurisprudenza di guerra e percepire i nuovi bisogni.

Un'altra osservazione giova premettere. Coerentemente alla distinzione fatta dai citati art. 243 e 251 tra leggi e bandi militari, io non mi occuperò di questi ultimi. E la omissione mi rincresce, giacchè lo insieme di questi bandi, quantunque la vita di essi sia destinata ad essere breve, si presenta assai degno di studio, specialmente per chi intenda a migliorare la legislazione penale militare con la scorta de' nuovi bisogni.

Ne hanno emanato non solo il Generale comandante in capo CADORNA, a cui volgo il pensiero beneaugurante, ma anche i comandanti di maggiori e minori unità, quantunque costoro non si trovassero nelle condizioni prefisse dal cod. militare, cioè tagliati fuori da ogni collegamento col comandante in ca-

po (1). Per categorizzarli il FLORIAN (2) distingue il territorio del Regno, il territorio zona di guerra, il territorio occupato e suddivide il territorio zona di guerra in territorio delle operazioni ed in territorio delle retrovie. E con rilevante competenza si occupa di tali bandi il MANASSERO distinguendoli dai provvedimenti amministrativi emanati dai prefetti, sottoprefetti e sindaci, dai proclami pubblicati dai comandanti delle fortezze, nello intento di notificare ai cittadini lo inizio dello stato di difesa, o di resistenza, e dai manifesti pubblicati per gli stessi scopi dai comandanti di presidio e di tappa (3).

Tuttavia credo degni di ricordo i bandi emanati dal comandante supremo

nel 15 giugno 1915 sulle requisizioni di mobili ed immobili e sulle prestazioni personali;

nel 17 dello stesso mese sui permessi di soggiorno e di transito nelle località dichiarate zona di guerra;

nel 2 luglio 1915 circa la giustizia civile e penale ne' territori austriaci occupati dal r. esercito (4);

nel 31 dello stesso mese per la circolazione nella zona di guerra (5);

(1) MANASSERO, *Bandi militari nelle zone di guerra*, in *Riv. pen.*, LXXXIII, pag. 37 a 66.

(2) FLORIAN, *Lo stato di guerra e la legge penale*, in *Riv. di dir. e proc. pen.*, 1915, pag. 459.

(3) MANASSERO, *monogr. cit.*, pag. 38 e seguenti.

(4) FARLATTI, *Note illustrative all'ordinanza Cadorna 2-7-15*, in *Giust. pen.*, 1915, col. 1409.

(5) MANASSERO, *Sulla confisca delle automobili ai contravventori al bando Cadorna 31-7-15*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 1916, pag. 190. Sulla competenza a giudicare delle contravvenzioni al detto bando

nel 31 agosto 1915 per la inalienabilità delle cose mobili ed immobili nei territori occupati;

nel 1° ottobre successivo sulla circolazione nella zona di guerra, sulle comunicazioni e segnalazioni (vi si trova divisa la zona di guerra in territorio delle operazioni, territorio delle retrovie e territorio delle provincie dichiarate in istato di guerra non compreso in quello delle operazioni ed in quello delle retrovie);

nel 15 dello stesso mese sulla competenza dei giudizi distrettuali;

i quali bandi apportano tutti innovazione alla legislazione penale militare vigente (1).

VII. — Venendo ora allo esame della legislazione luogotenenziale e cominciando dal primo termine del trinomio (" *per quali reati?* "), appare subito nei nuovi decreti la tendenza del legislatore ad aumentare il materiale di competenza dell'autorità militare.

1.° — Primo per importanza è il decreto 31 ottobre 1915, n. 1559 (2), relativo alla competenza dei Tribunali militari per i reati preveduti negli art. 206 e 285 cod. pen. comune, cioè per le frodi sulle forniture militari. Questi reati commessi da borghesi, se tutto il territorio del regno non si ritenesse in tempo di guerra,

si legga la sent. della Corte cass. Roma, 17 dicembre 1915, in *Giust. pen.*, 1916, col. 164.

(1) Sono riportati in *Dizionario penale, Leggi speciali*, del 1915 1916, ed in *Riv. pen.*, degli stessi anni.

(2) È riportato in appendice al n. I.

sarebbero di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, abbiano, o non abbiano connessione col fatto delittuoso de' militari. Così giustamente ritenne la Cass. di Roma con la sent. 25 agosto 1915, in causa Branca (1). Ritenuto, invece, il tempo di guerra, lo art. 545 del cod. militare li demanda ai Tribunali militari.

Facilmente si comprende la nobiltà del sentimento di rigore contro quei vampiri, che abusano, per locupletare, delle supreme e più urgenti necessità della patria. E questo sentimento ispirò la Corte suprema di Roma, quando contro il pronunziato di altri magistrati ordinari e militari (2), nella dec. a sez. unite del 14 ottobre 1915, in causa Servadio Enrico, ritenne essere tutta l'Italia in tempo di guerra e competere ai Tribunali militari la cognizione delle dette frodi (3). Al giudizio autorevole della Corte, in cui aveva voluto concorrere il suo insigne presidente prof. MORTARA, seguì la circolare 9 ottobre di S.E. ORLANDO,

(1) *Riv. pen.*, ottobre 1915, vol. LXXXII, pag. 470, — *Giust. pen.*, 1915, col. 1515. Si consulti SERMONTI, *Esame delle questioni circa la competenza a giudicare sulle frodi nelle forniture militari fuori della zona di guerra*, in *Scuola pos.*, 1915, pag. 1064, — DILIGENTI, *Della competenza a giudicare delle frodi in forniture militari durante la guerra e fuori della zona di guerra*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 1915, pag. 596.

(2) Vedi la sent. del Trib. militare di Torino, P. M. MANZINI, e del Trib. penale ordinario di Aquila, in *Riv. pen.*, LXXXII, pag. 529.

(3) *Riv. pen.*, LXXXII, pag. 528, — *Scuola positiva*, 1915, pag. 1043, — *Giust. pen.*, 1915, pag. 1416, — *Riv. dir. proc. pen.*, 1915, pag. 692. La massima fu ripetuta in altre sentenze posteriori della Corte e del Trib. Supremo.

con cui fu raccomandata l'attuazione del giudizio medesimo. Vi si legge: « In conseguenza di tale decisione della suprema Corte regolatrice, l'odioso delitto, che in questo momento assume una particolare gravità per le incalcolabili conseguenze in danno della patria, vien represso dal disposto dello art. 189 del cod. pen. per l'esercito, che al colpevole commina la pena della reclusione da 10 a 20 anni » (1). All'acuto intelletto del prof. ORLANDO dovette apparire discutibile quella interpretazione, giacchè se tale non l'avesse ritenuta, per giuridica conseguenza di essa avrebbe dovuto dire che, pel concorso dell'aggravante dell'art. 250, l'odioso delitto poteva esser punito con l'ergastolo. Certo è che la critica venne sollecita e forte, e basta rammentare quanto ne scrisse, con la sua dolcezza arsenicale, il prof. LUCCHINI in *Riv. pen.* (2).

Donde il bisogno,—e questo bisogno dà ragione a quanto testè ho detto in ordine alla inapplicabilità, in tutto il territorio del Regno, delle leggi del tempo di guerra,—di eliminare ogni incertezza ed affidare all'autorità militare la competenza per tali frodi.

Nell'art. 2 del decret. è detto: « *Il presente decreto entrerà in vigore dal giorno della sua pubblicazione* ». La quale disposizione parmi importi che per le frodi commesse anteriormente al 31 ottobre 1915 riesca inapplicabile il rigore del decreto per la parte *materiale* e sia sostenibile la inapplicabilità anche per la parte *formale*, per la competenza, giacchè, co-

(1) *Dizionario pen., Leggi speciali*, 1916, pag. 33.

(2) *Riv. pen.*, LXXXII, pag. 464 e 528.

me insegna il GABBA, quando una nuova legge eccezionale aggrava le pene ed istituisce nuovi giudici e nuova procedura, essa, per la inscindibilità, non può avere effetto retroattivo nè quanto alla sostanza, nè quanto alla forma (1).

Fu ottimo provvedimento; ma gl' inconvenienti non mancarono e non mancano, e qualcuno ne notò il Ministro della guerra nella circolare 27 novembre 1915 (2): « vi è tutta una fioritura di denunce vaghe, generiche, misteriose, che insinuando il discredito e contro funzionari, senza nominarli, e contro industriali, mira ad aprire forse la via ai denunziatori per eliminare concorrenza moleste, o per raggiungere altre non palesi finalità ». Qui vorrei fermarmi a dire quanta parte delle nostre energie d'istruttori militari si perde per questa fioritura di anonime e calunniöse denunce, ne' tempi, che corrono, d'isterismo della così detta pubblica opinione; ma temo di abusare della vostra attenzione e vado oltre.

2.^o — Segue, per ordine di tempo e d'importanza, il decreto 14 novembre 1915, n. 1683 (3), col quale viene deferita ai Tribunali militari la cognizione dei reati previsti dall' art. 8 del R. decreto 29 aprile 1915, n. 561, e dall' art. 2 del decreto luogotenenziale 17 giugno 1915, n. 887, riguardanti esonera-

(1) GABBA, *Teoria della retroattività delle leggi*, Torino, Un. tip. editr., 1884, vol. II, pag. 399 e segg., — *Trib. supr.*, 15 maggio 1916, in causa Luciani, in *Giust. pen.*, 1916, col. 791.

(2) *Riv. pen.*, LXXXIII, pag. 216. Il prof. LUCCHINI la pubblica sotto il titolo: « chi la fa l'aspetti! ».

(3) È riportato in appendice al n. II.

zioni temporanee dal servizio dei militari richiamati sotto le armi.

L'intelligenza di questo decreto suppone la conoscenza degli altri due in esso menzionati dell'aprile e del giugno 1915. Quello dell'aprile provvede a che *“ in caso di chiamata alle armi per mobilitazione possono essere temporaneamente esonerati dal prestare effettivo servizio sotto le armi i militari in congedo illimitato richiamati, di qualsiasi classe e categoria, i quali prestino almeno da un mese l'opera loro presso stabilimenti privati od imprese che provvedono materiali o lavori per conto del R. esercito, o della R. marina, ovvero forniscano le materie prime per i materiali suddetti ”* (art. 1). E quello del giugno provvede allo stesso scopo per i militari richiamati dal congedo illimitato ascritti alla milizia territoriale, i quali prestino da un mese l'opera propria in qualità di direttori, capi tecnici, od operai specializzati presso le aziende proprie dello Stato, o quelle private, cui siano affidati servizi pubblici d'interesse nazionale, o che provvedano materiali, o lavori allo Stato; — presso le aziende proprie delle provincie o dei comuni, o quelle private, cui siano affidati importanti servizi pubblici d'interesse locale, o che provvedano materiali, o lavori di notevole entità alle provincie, od ai comuni; — presso i grandi stabilimenti e le grandi imprese, il cui funzionamento interessi la economia nazionale e l'ordine pubblico (art. 1). Era prevedibile che due abusi si fossero verificati da parte degli esercenti gli stabilimenti, le aziende e le imprese predetti e da parte degli obbligati al servizio militare. Ed all'uopo provvedono i citati art. 8 del decreto

di aprile e 2 del decreto di giugno punendo i primi con la reclusione e con la multa ed i secondi come disertori. Ora il decreto 14 novembre ult. rende tali frodi, commesse sia da borghesi, sia da militari, di competenza militare.

3.°—Rilevante per le persone, ma rilevante anche pe' reati è il decreto 26 settembre 1915, n. 1445 (1), relativo alla militarizzazione del personale operaio degli stabilimenti militari. « *Gli operai effettivi e straordinari delle direzioni e degli stabilimenti militari dipendenti dal Ministero della guerra e gli operai permanenti ed avventizi degli stabilimenti militari marittimi sono militarizzati. Essi saranno soggetti alla giurisdizione militare, ma continueranno ad essere sottoposti a tutti gli obblighi di servizio prescritti dal regolamento per gli operai borghesi e dai regolamenti speciali in vigore* ». Da esso deriva che fatti una volta punibili con pene disciplinari ricadono sotto i rigori del cod. militare e nella giurisdizione del Tribunale militare. E poichè nelle direzioni e negli stabilimenti previsti dall'art. 1° sono donne e fanciulli, si verifica l'antitesi di veder costoro giudicati dai Tribunali composti di militari e sorti pe' militari. Il caso è non difficile e si è verificato. Invero, per l'art. 112 del cod. militare, « *il rifiuto di obbedienza agli ordini di un superiore è reato. Qualsiasi richiamo non dispensa dall'obbedire, nè sospende la esecuzione dell'ordine. I richiami dovranno presentarsi alle autorità superiori ne' modi prescritti dalle leggi e dai regolamenti* ». Se i disobbedienti sono in numero di quattro, o più,

(1) È riportato in appendice al n. III.

sono considerati in istato di ammutinamento e punibili perfino con cinque anni di reclusione militare senza contare l'aggravamento dell'art. 250 (art. 116)^e Per l'art. 138, " l'assenza dal corpo, cui appartien per cinque giorni compiuti, senz' autorizzazione, di uⁿ sott'ufficiale, caporale o soldato importerà di pieno diritto il reato di diserzione. In tempo di guerra sarà immediatamente considerato come disertore colui che mancherà a due chiamate e potrà inoltre essere dichiarato tale chi avrà mancato ad una sola di esse „ Per l'art. 172 " le ferite e percosse in rissa di militari di grado eguale, che non abbiano cagionato una malattia od incapacità di servizio oltre i giorni trenta e non siano state fatte con coltello, con arma da fuoco o di genere proibito, saranno punite col carcere militare, estensibile alla reclusione militare, non maggiore di anni tre „ Come da questi art. si desume, è purtroppo prevedibile che una donna, un fanciullo commettano fatti simili e vediate tra' gallonati amministratori di giustizia, nella plumbea sala di udienza del nostro Tribunale di Pizzofalcone, un militare in gonnella ed un giovanetto imberbe: un caso pietoso a rovescio di quello narrato da Ricciardetto nel *Furioso* (1).

Un difetto rilevante è nel decreto, essendosi trascurato di graduare gli operai militarizzati in corrispondenza della gerarchia militare. Graduate gli operai e li avrete più facilmente disciplinabili. Così il decreto sarebbe stato più efficace e benefico, reprimi-

(1) LUCCHINI, *Anche le donne sotto le armi*, in *Riv. pen.*, LXXXIV, pag. 249.

mendo ogni insubordinazione lesiva del buon andamento del lavoro, di cui lo Stato ha bisogno.

Ed un dubbio si affaccia. Il cod. mil. non prevede l'imputato minore degli anni 14. Sarà, in tal caso, applicabile l'art. 54 del cod. pen. comune? Credo di sì.

4.º—Altri fatti elevabili a reati militari sono quelli previsti dal decreto luogotenenziale 2 gennaio 1916, n. 8 (1), pel quale il Governo ha facoltà di sottoporre alla giurisdizione militare gli addetti ai lavori e alle imprese di carico e discarico nei porti del regno, compresi gl'imprenditori, dirigenti e sorveglianti e in genere i preposti a dette operazioni. *„Le norme per l'attuazione delle suindicate disposizioni sono date dal ministro della marina, di concerto con gli altri ministri proponenti e conterranno anche le disposizioni per la soluzione arbitrare delle controversie di lavoro, che non siano già dalle leggi affidate ad altra giurisdizione „* (art. 1).

5.º—Al decreto testè ricordato del 17 giugno 1915 sulle esenzioni si connette quello del 12 marzo 1916, n. 307 (2), che provvede ad evitare frodi nella prestazione del servizio effettivo sotto le armi. Come bene scrive il prof. LUCCHINI, "triste assai è la ragione d'essere di codesta legge, che, nel suo complesso e nelle principali sue disposizioni, attesta una condizione di cose, che dà a pensare sulle condizioni morali, da cui sono travagliate le nostre amministrazioni, non esclusa, pur troppo, anche nell'attuale

(1) È riportato in appendice al n. IX.

(2) È riportato in appendice al n. X.

momento, quella della guerra » (1). Con l'art. 1, ad impedire che gl'idonei alle fatiche di guerra siano imboscati, si dispone che la non idoneità « dev'essere almeno trimestralmente controllata mediante apposita visita da farsi da un ufficiale medico diverso da quello, che eseguì la visita precedente ». Con gli art. 2 e 3 si danno norme pel funzionamento più rigoroso delle commissioni locali di esonero. L'art. 4 crea un nuovo reato militare: « Chiunque, con abuso di autorità, con false attestazioni, o con altri mezzi fraudolenti, procura ad un militare, idoneo alle fatiche della guerra, l'assegnazione a un deposito, o comunque la non assegnazione ai reparti mobilitati della sua arma e specialità, è punito, qualora il fatto non costituisca ipotesi di reato più grave, con la reclusione da tre mesi a due anni e con la multa da lire cinquecento a duemila. La reclusione è non inferiore a un anno, se il colpevole è un pubblico ufficiale, medico o chirurgo o altro ufficiale di sanità ». Con l'art. 5 è punito il militare, che profitta di tali frodi. E con l'art. 6 si stabilisce che l'indebita assegnazione di un militare costituisce reato di competenza militare, anche nei casi, in cui il mezzo usato, per procurarla, o per ottenerla, costituisca ipotesi preveduta nella legge penale comune.

Questo decreto, bisogna riconoscerlo, non ha risposto pienamente alla patriottica intenzione del Governo (2), e la presenza in questa sala dell'egregio

(1) *Riv. pen.*, aprile 1916, vol. LXXXIII, pag. 502.

(2) Il ministro dell'Interno, con circolare 4-12-15, eccitò lo zelo delle Autorità di P. S., onde, con tutti i mezzi legali, venisse

mio collega COLOSIMO e di quanti padri hanno dato i propri figli alla patria, per non più riaverli, rende straordinariamente amara tale constatazione. Questa è generale, e basta leggere le discussioni, che nell'aprile ultimo si svolsero nella nostra Camera elettiva, a proposito del progetto dell'on. prof. CICCORRI, per convincersi che non è infondata (1). Uffici militari, in cui ben potrebbero essere chiamati funzionari pagati dallo Stato per altri servizi similari (funzionari, che, pel tempo di guerra, rendono scarso corrispettivo di lavoro) sono presi di assalto da giovani obbligati al servizio militare, i quali, carpita una dichiarazione medica (ahimè, non ricordate al vecchio istruttore la zolfa della umana compiacenza!), si sottraggono al loro dovere e sfruttano a loro vantaggio il tempo di guerra. Verrà la pace, ed allora un nuovo manuale vorrò aggiungere a quello, 12 anni fa, da me pubblicato (2), un nuovo manuale sulla industria di sfruttamento del tempo di guerra, industria, che dal misero ciabattino usante il *fiosso* di cartone va alle più alte sfere sociali!

VIII. — Mentre, come avete visto, le leggi, — tali devono ritenersi i decreti luogotenenziali suindicati, — tendono ad ampliare la giurisdizione dei Trib. mi-

controllata la posizione degli esonerati e venisse subito denunciato ogni abuso. Ed il ministro della Guerra diede analoghe disposizioni all'arma de' R. carabinieri (*Dizionario pen.*, 1916, pag. 234).

(1) Il disegno è riportato in *Riv. pen.*, LXXXIV, pag. 237.

(2) CELENTANO, *Manuale del presidente di seggio elettorale amm.*, Napoli, Pierro, 1904.

litari, la stessa tendenza segue la giurisprudenza applicando la teoria che tutta Italia debbasi, per gli effetti dei cod. pen. militari, considerare in tempo di guerra.

Diede efficace impulso la Corte di cass. di Roma fermando la massima che " la competenza dei Tribunali militari in tempo di guerra, salvo disposizione contraria espressa, si estende a tutti i reati, da chiunque commessi, che siano specificatamente assoggettati a tale competenza dal cod. pen. per lo esercito, quand'anche commessi in territorio non dichiarato in istato di guerra „ (1). Lo spirito di questo atteggiamento della Suprema Corte, di fronte alla insufficienza dell'attuale legislazione penale militare, è dato dall'ultima parte della requisitoria, che precedette la nota sentenza in causa Bellomo Luigi imputato di spionaggio: " È decisivo il considerare che gli art. 545 e 546, regolando la competenza, hanno riguardo al tempo ed alla qualità del reato, non al luogo, in cui fu commesso; imperocchè sia intuitivo ch'è altrettanto esiziale il tradimento, la comunicazione di segreti al nemico, ecc., in tempo di guerra „ (qui il magistrato, ch'è servo della legge, si mette al di sopra di essa), " se il colpevole abbia commesso il malefizio in un luogo sottoposto al regime

(1) Consulta sent. Corte cass. Roma, 31 luglio 1915, Bellomo, in *Giurispr. it.*, 1915, II, col. 291; — 14 ottobre 1915, Servadio, in *Riv. pen.*, LXXXII, pag. 528; — 14 ottobre 1915, Di Nucci, in *Riv. pen.*, LXXXII, pag. 526; — *Trib. supr.*, 8 novembre 1915, Taormina, *ivi*, LXXXIII, pag. 143; — Corte cass. Roma, 13 novembre 1915, Morganti, in *Riv. pen.*, LXXXIII, pag. 357; — 17 dicembre 1915, Bachiui, in *Riv. pen.*, LXXXIII, pag. 345.

speciale militare, come se egli lo abbia commesso in altra località. Insomma, „ (ecco il nocciolo) “ la altissima ragione, per cui quella categoria di reati sono soggetti in tempo di guerra alla giurisdizione militare, si riassume nel concetto: *salus publica suprema lex*, e il buon senso non può ammettere per la competenza del giudice la distinzione fondata nell'art. 244 „ (1).

Subito alla Corte fece adesione il Trib. supremo di guerra e marina (2), e, data la parola d'ordine, le magistrature inferiori, dimostrando grande disciplina, ma insufficiente funzione critica, hanno seguito e seguono quella direttiva, non senza, però, qualche eccezione, che ricordo a titolo di onore (3).

(1) *Riv. pen.*, LXXXII, pag. 464. In proposito il prof. LUCCHINI scrive: « In verità, noi rimaniamo turbati e confusi e non sappiamo più se ci stia di fronte la suprema regolatrice del diritto, o Brenno con la sua famosa spada, con cui non si ragiona e non si discute ».

(2) Esso, nella sent. cit. 8 novembre 1915, Taormina, ragiona in modo così poco persuasivo da meritare una critica feroce del prof. LUCCHINI: « Per dimostrare la inanità del ragionamento del Trib. supr. basti considerare una sola cosa: col suo ragionamento si dovrebbe ritenere in istato di guerra anche la Colonia eritrea e il Benadir, perchè anche in quei luoghi può svolgersi qualche attività, che indirettamente serva alla guerra, che si svolge sulle Alpi. E chi sa che non si giunga anche a questo!... Ma perchè il Trib. supr. rinvia la causa a un Trib. territoriale? È a un Trib. di guerra che doveva rinviarla, perbacco, se era veramente convinto che tutto il territorio dello Stato sia da considerarsi in istato di guerra... Le accademie si fanno o non si fanno! » (*Riv. pen.*, LXXXIII, pag. 144).

(3) In senso conforme al motto di ordine la sent. del *Cons. istr.* ORDINE del Trib. pen. di Roma, 7 febbraio 1916, in *Riv. pen.*,

Da tale premessa segue la conseguenza: i reati, che in tempo di guerra sono puniti nel libro II, parte 1^a del cod. per l'es. e negli art. 545, 546 e 547, rientrano nella competenza militare, quindi lo spionaggio (1), la frode in fornitura militare (2), la truffa in danno di un'Amministrazione non militare (3), l'omicidio in danno di persona non militare (4), ecc.

Altra conseguenza del riconoscimento del tempo di guerra è la maggiore estensione del cod. militare e della giurisdizione militare alle persone estranee alla milizia. L'applicazione del cod. militare è estesa a queste persone per la repressione dei reati previsti dagli art. 155, 160, 163, 236 a 241, 546 e 547 (5).

LXXXIII, pag. 355; in senso contrario la sent. del Trib. pen. di Aquila, 24 settembre 1915, in *Riv. pen.*, ivi, pag. 530, *Foro it.*, 1915, 538.

(1) *Corte cass.* Roma, 15 luglio 1915, in *Riv. pen.*, LXXXII, pag. 464. Perchè, durante l'attuale guerra, si fece giudicare dalla Corte di assise di Napoli l'austriaco Neumayer imputato di spionaggio?

(2) *Corte cass.* Roma, 14 ottobre 1915, in *Riv. pen.*, LXXXII, pag. 528. Perchè, all'epoca della guerra libica, la fornitura dei bovi, dal ventre pieno di acqua, si ritenne di competenza ordinaria? Il processo relativo fu istruito da me, allora istruttore capo di questo Trib. penale, ed il primo imputato fu il colonnello direttore del Commissariato del X Corpo di Armata. Egli venne giustamente prosciolto ed ora siede in alto posto.

(3) *Corte cass.* Roma, 17 dicembre 1915, in *Riv. pen.*, LXXXIII, pag. 347.

(4) *Corte cass.* Roma, 27 novembre 1915, in *Giurispr. it.*, 1915, II, pag. 107.

(5) Per reati non deferiti alla competenza dei Trib. mil. la pena sarà applicata dai Trib. ordinari con l'aumento specifico, o gene-

Ed è estesa ad esse la giurisdizione de' Trib. mil. ne' casi previsti dagli art. 545, 546 e 547 o per considerazione della qualità delle persone e delle loro relazioni con lo esercito, o per considerazione della natura del reato.

In caso di connessione di reato comune con reato soggetto alla giurisdizione militare, quando tali reati siano stati commessi o dalla stessa persona, o da persone diverse, la Corte di cass. dapprima seguì il concetto abbastanza arbitrario ch' essa potesse demandare alla giurisdizione militare i reati militari ed alla ordinaria i reati comuni (1), poi si contraddisse proclamando la prevalenza della magistratura ordinaria sulla militare sia in caso di militare im-

rico (art. 250) per il tempo di guerra. Si cons. MANZINI, *op. cit.*, vol. I, pag. 594.

(1) « L'omicidio commesso dal militare in tempo di guerra costituisce il reato previsto nell'art. 254 cod. pen. per l'esercito; e quindi è di competenza del Tribunale militare. La regola del cod. di proc. pen., che assoggetta alla giurisdizione ordinaria per titolo di connessione i reati, che apparterrebbero isolatamente alla competenza di altra giurisdizione, può essere derogata con la separazione dei giudizi e il deferimento di ciascuno alla rispettiva competenza. La sproporzionata gravità del reato punito dal cod. pen. per l'esercito (omicidio) in confronto al reato comune (porto di arma) è giusto motivo per la separazione dei giudizi » (*Corte cass. Roma*, 9 marzo 1915, in causa Faedo, in *Giurispr. it.*, 1916, II, pag. 107). « Si può altresì ritenere che in tempo di guerra la regola di connessione nei rapporti tra la giustizia ordinaria e la giustizia militare sia derogata in via generale rispetto alle persone ed ai reati, che la legge sottopone alla esclusiva competenza dei Tribunali militari » (*Corte cass. Roma*, 14 ottobre 1915, causa Di Nucci, in *Giurispr. it.*, 1915, II, pag. 397, *Riv. pen.*, LXXXII, pag. 526).

putato di più reati, sia in caso di più persone, militari ed estranei, imputati di reati connessi ed appartenenti a varia giurisdizione (1). Verificandosi tali casi, a norma dello art. 236 dovrà pe' reati militari applicarsi la pena inflitta dal cod. militare senza i benigni riguardi dello art. 235.

IX.—Proporzionatamente all'aumento dei reati punibili dall'autorità militare aumenta il numero delle persone assoggettate all'autorità medesima; quindi fornitori borghesi (*diretti ed indiretti*), esercenti stabilimenti industriali, operai, scaricanti di porto, donne, fanciulli ed altri borghesi possono essere giudicati dai Trib. militari.

D'altra parte, nella guerra odierna, l'art. 545, che assoggetta alla giurisdizione militare ogni persona, che,

(1) « Trattandosi di reati connessi, commessi in tempo di guerra da un militare, alcuni dei quali siano di competenza del Tribunale militare ed altri di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, ove per l'intima connessione esistente non possa farsi luogo alla separazione dei giudizi, la cognizione ne spetta alla giurisdizione ordinaria » (*Corte cass. Roma, 29 aprile 1916, in causa Canepa, in Giust. pen., 1916, col. 774*). « Pei reati diversi da quelli indicati nell'art. 546 cod. pen. per l'esercito, anche in tempo di guerra trovano applicazione gli art. 337 cit. cod. e 26 cod. proc. pen., onde, in caso di complicità di borghesi in reato militare commesso da militare, o in caso di connessione di reato militare attribuito ad un militare e di reato commesso da borghese, tutti gl'imputati sono soggetti alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria » (*Corte cass. Roma, 13 novembre 1915, in causa Morganti, Giust. pen., 1915, col. 1602*). Si cons. GOGIOSO, *monogr. cit.*, in *Riv. pen.*, LXXXIII, pag. 719, — MANZINI, *op. cit.*, pag. 594, — CASELLA, *Sopra un caso di connessione fra reati militari e reati comuni*, in *Scuola posit.*, 1915, pag. 651, — UGENTI, *Questioni di dir. pen. mil.*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 1915, pag. 398.

con un'attinenza qualunque, si trovi al seguito dell'esercito, o di un corpo di esso, ebbe una larga applicazione: la competenza militare *ratione personae* si è estesa, pel R. decr. 23 maggio 1915, n. 719, al personale mobile della Croce Rossa italiana; si è estesa dai cavalieri italiani del sovrano militare Ordine di Malta agli appartenenti al corpo nazionale dei volontari ciclisti e automobilisti, alle guide a cavallo, ai ferrovieri. E, pe' bandi di S. E. CADORNA, il numero dei soggetti alla giurisdizione militare si è maggiormente accresciuto: così per l'art. 15 del bando 15 giugno 1915 sulle requisizioni sono ad essa assoggettati *a/* tutte le persone, alle quali vengono intimati ordini di requisizioni e fino a requisizioni ultimate, — *b/* le autorità civili, che sono chiamate a concorrere alle requisizioni stesse, — *c/* coloro che, in previsione di requisizioni, trafughino, concorrano ad occultare, o trafugare cose requisibili.

Ed il bel numero aumenta co' decreti di militarizzazione di pubblici ufficiali, o di altri cittadini aventi attinenza co' bisogni sorti con la guerra (1).

(1) Non è da confondersi la militarizzazione con l'*assimilazione di rango*. Pel decreto 23 ottobre 1915, riportato in appendice al n. III, i funzionari della R. Avvocatura erariale, che rappresentano come parte civile l'Amministrazione dello Stato, ed i funzionari della Magistratura, chiamati a prestare funzioni giudiziarie presso i Trib. militari a norma dell'altro decreto 21 dello stesso mese di ottobre, sono *assimilati di rango* al grado militare corrispondente al loro stipendio e vestono la divisa del personale civile della giustizia militare. Tale assimilazione non crea gli *assimilati*, di cui è cenno nell'art. 323, n° 4, cod. per l'es., e che sono soggetti alla giurisdizione militare. Essa ha una importanza assai più limitata e non vale a spostare la giurisdizione.

Uno di tali decreti è quello del 27 aprile 1916, n. 494, sulla militarizzazione del personale civile della giustizia militare. *“ Durante la presente guerra e per un periodo di sei mesi successivi alla dichiarazione della pace, i funzionari del personale civile della giustizia militare si considerano come facienti parti del Regio esercito e sono soggetti alle leggi concernenti lo stato, la disciplina, i limiti di età, la posizione di servizio ausiliario e le pensioni degli ufficiali, secondo le norme, che regolano il corpo sanitario ”* (art. 1°). Con lo stesso art. 1° è disposto che *“ alla denominazione “ Avvocato fiscale militare ” e “ Sostituto avvocato fiscale militare ” usate nel cod. pen. per l'esercito e nelle altre disposizioni concernenti il personale della giustizia militare sono sostituite le seguenti “ Avvocato militare ” e “ Sostituto avvocato militare ”.* Come, a prima vista, si vede, il decreto appare ispirato dal proposito di svecchiare il personale dirigente dei Trib. militari applicando ad esso i limiti di età imposti agli ufficiali superiori dell'esercito. Sia ciò un bene, od un male dirà la esperienza (1).

X.—Tocco ora l'ultimo termine del trinomio, l'ordinamento giudiziario e la procedura, termine ultimo, che dal mio punto di vista è il più importante e complesso e che dal punto di vista vostro, amabili ascoltatori, è il più aspettato, perché rappresenta

(1) Quando penso che funzionari di grande valore, quale il cav. uff. MISTRETTA, che, da molti anni e con generale soddisfazione, dirige il Trib. mil. di Napoli, potranno, dopo la guerra, essere mandati a casa per tale decreto, non posso plaudire.

l'approssimarsi della fine del tedio, che v'infliggo con la mia lettura.

L'ordinamento e la procedura militari sono dettati dal cod. militare,—che, a differenza del cod. di proc. pen. comune, si occupa non solo di procedura, ma anche della costituzione de' Trib., — dal R. decreto 22 dicembre 1872, n. 1210 sexies, che approvò il regolamento organico per il servizio dei Trib. militari e che fu modificato dai RR. decreti 9 dicembre 1886, n. 4220, 15 agosto 1892, n. 521, 7 dicembre 1899, n. 498, 22 novembre 1906, n. 617, dalla legge 21 marzo 1907, n. 84, sul personale della giustizia militare e da altre disposizioni, che facilmente si trovano in ogni repertorio speciale. E risentono, come si può rilevare da' brevi cenni, che ne ho fatto, del sapore dell'epoca abbastanza remota, in cui furono pubblicati i due codici.

Meno l'avvocato militare ne' Trib. territoriali del regno, meno il personale di segreteria, la magistratura militare,—giudice, che istruisce, giudice, che giudica nel periodo istruttorio e nel periodo successivo,—è composta di militari. Procedimento di ufficio, istruzione segreta senza verun contraddittorio, esclusione della parte civile, assenza dell'istituto della libertà provvisoria e dell'appello: ecco le note più salienti e differenziali rispetto all'ordinamento ed alla procedura ordinari.

A modificare questo stato è intervenuta la legislazione di guerra, ed io farò un cenno fugace delle principali novità attenendomi, per comodità di esposizione, all'ordine cronologico.

1°.—Aprono la serie il R. decreto 23 maggio 1915,

n. 821, col quale venne disposto che i giudici dei Trib. militari e delle commissioni d'inchiesta possono essere scelti fra gli ufficiali del servizio attivo e fra quelli in congedo, ed il decreto luogotenenziale 24 giugno 1915, n. 1020, col quale fu stabilito che in tempo di guerra, nei Trib. presso l'esercito mobilitato e nei Trib. territoriali, possono, mediante determinazione ministeriale, essere destinati:

a) all'esercizio delle funzioni di sostituto avvocato fiscale, gli ufficiali di riserva e di milizia territoriale richiamati in servizio temporaneo, che abbiano alcune delle qualità indicate ne' nn. 3, 4 e 5 dell'art. 17 del menzionato regolamento 22 dicembre 1872, modificato col R. decr. 15 agosto 1894;

b) all'esercizio delle funzioni di sostituto segretario, gli ufficiali di riserva e di milizia territoriale richiamati in servizio temporaneo ed i militari di 3^a categoria, che non hanno avuto istruzione militare e che hanno i requisiti richiesti ne' nn. 1 e 2 del cit. regolamento modificato dal R. decr. 9 dicembre 1886.

2.^o—Seguì l'importante decr. 21 ottobre 1915, n. 1513 (1), contenente norme di procedura per i giudizi innanzi ai Trib. militari. Considerata la importanza assunta dalla giurisdizione militare in tempo di guerra per l'applicazione dell'art. 545 del cod. pen. militare, la convenienza di riconoscere nell'amministrazione dello Stato il diritto di costituirsi parte civile e la necessità, per l'aumentata mole del lavoro nei Trib. militari, di adibire presso

(1) È riportato in appendice al n. II.

di essi personale tratto dalla magistratura ordinaria, fu stabilito:

a) nei procedimenti per reati, che in tempo di pace sono di competenza dei Trib. ordinari e che in tempo di guerra sono sottoposti alla giurisdizione militare, l'amministrazione dello Stato può costituirsi parte civile, a mezzo della R. avvocatura erariale, nel procedimento e nel giudizio, ma il risarcimento dei danni sarà accertato e liquidato innanzi ai Trib. ordinari (1);

b) che in tempo di guerra, nei Trib. presso l'esercito mobilitato e nei Trib. territoriali anche per la R. marina, l'esercizio delle funzioni di ufficiale istruttore, di sostituto avvocato militare e di segretario può essere affidato a funzionari dell'Ordine giudiziario.

Come chiaro si deduce dalla lettera del decreto, la funzione dei magistrati ordinari militarizzati non è limitata a' reati di frode nelle forniture ed agli altri, che solo in tempo di guerra, per l'art. 545, sono di competenza militare; ma si estende a tutti i reati appartenenti alla giurisdizione militare.

Questo importante decr., a cui devo la mia nomina d'istruttore militare e su cui in seguito dirò la mia opinione, fu completato per simmetria logica e giuridica da due altri decreti: da quello 9 dicembre 1915, n. 1730, col quale fu creato il posto di vice-avvocato generale presso il Trib. supremo di guerra e marina per la durata della guerra e fu no-

(1) In ordine allo esercizio dell'azione civile ed alla difesa dello imputato si legga il recente decr. riportato al n. XI dell'appendice.

minato a tale posto il comm. TOMMASI, ex magistrato, e se ne determinarono le funzioni (1), e da quello 13 febbraio 1916, n. 125, che aumentò per la durata della guerra il personale giudicante del Trib. supremo di guerra e marina con due giudici effettivi, da nominarsi uno fra i consiglieri di Stato e uno fra i consiglieri di Corte di app. La simmetria pare perfetta: magistrati ne' Trib. territoriali, magistrati nel Trib. supremo, magistrati all'apice della piramide. Ed esprime, a mio avviso, la tendenza dello spirito de' nuovi tempi ad unificare le magistrature e le procedure (2).

Col decreto luogotenenziale 21 ottobre 1915, di cui ho fatto menzione, fu autorizzata l'amministrazione dello Stato a costituirsi parte civile, a mezzo dell'Avvocatura erariale, innanzi ai Trib. militari, con queste limitazioni:

a) che solo l'Amministrazione dello Stato può costituirsi parte civile, mentre il divieto persiste per

(1) *Riv. pen.*, 1916, LXXXIII, pag. 207.

(2) Ma questa simmetria è rotta per una inesplicabile trascuranza. Mentre all'apice della piramide si pensò a remunerare il maggior lavoro, che il funzionario presta per il tempo di guerra, e ad esentare questo funzionario dal lavoro dell'antico ufficio, ed alla base della piramide, sullo esempio dell'istruttore ordinario, al militare istruttore, sia pure un aggiunto, si diede soprassoldo ed esenzione da altri servizi, invece al magistrato istruttore non si provvide nè per l'uno, nè per l'altro compenso. Tale trascuranza, però, sarà benedetta, se varrà ad accreditare la mia proposta avanti cennata, quella che si estenda, ora che il lavoro penale ordinario è scemato, ad altri magistrati l'onere di prestar servizio ne' Trib. militari, od in altri uffici analoghi e si liberino molti militari, che altrove potrebbero rendere più utile servizio.

ogni altra Amministrazione, per ogni altra persona lesa;

b) che la costituzione è ammessa limitatamente ai procedimenti per reati, che in tempo di pace sono di competenza dei Trib. ordinari e che, in tempo di guerra, sono sottoposti, ai termini dei cod. militari, alla giurisdizione militare; sono, quindi, esclusi i reati, che i militari commettono e che anche in tempo di pace sono di competenza militare, quali i reati di falsità, di prevaricazione, di infedeltà, di corruzione, di vendita, pegno, o alienazione qualunque, d'incendio, o deterioramento di edifici, opere, od oggetti a danno dell'Amministrazione dello Stato;

c) che la costituzione di parte civile ha la finalità di ottenere l'affermazione di responsabilità civile con la condanna al risarcimento dei danni, essendo la liquidazione dimandata, giusta l'art. 27 cod. mil., ai Trib. civili.

Il decreto non contiene confini in ordine al tempo, in cui è ammessa la costituzione; questa, perciò, può avvenire sia durante il periodo istruttorio, sia dopo. Ma quali norme saranno applicabili? Il decret. non lo dice e non dice neanche dell'intervento coatto, o volontario della persona civilmente responsabile.

3.º—Il decret. 31 ottobre 1915, n. 1599 (1), dichiara la sospensione, durante lo stato di guerra,

a) dei procedimenti penali di competenza dei Trib. mil. territoriali a carico di militari del R. eser-

(1) È riportato in appendice al n. V.

cito e della R. guardia di finanza, imputati di diserzione semplice, o qualificata,

- b) della esecuzione delle sentenze di condanna a pena restrittiva della libertà personale per un tempo non superiore a 3 anni, pronunziate, per qualunque reato, dai Trib. di guerra, o territoriali, a carico dei detti militari.

Evidente è la ragione del decreto, uno dei più indovinati. Il disertore volontario diventerebbe un disertore a corso forzoso, se dovesse attendere il procedimento istruttorio, il giudizio, la espiazione della pena. Vada, invece, subito alle armi. Tale procedimento dovrebbe anche seguirsi nei troppo frequenti casi d'imputati per dolosa indisposizione, la quale, in 90 casi su 100, apporta malattia per non oltre il 20° giorno. Con lo attuale procedimento, costoro, che sono una specie di disertori, riescono a sottrarsi per parecchi mesi al servizio militare aggravando a dismisura il lavoro dei Trib. militari. Quanto sarebbe più giusto, se, sospeso il procedimento, eglino venissero inviati al loro Corpo con raccomandazione di tenerli presenti per le esigenze belliche del fronte! Identico procedimento potrebbe tenersi per qualche altro lieve reato, come quello dell'art. 187 cod. per l'es. (falso in fogli di via, licenze, permessi, ecc.).

Più esteso è il precedente decreto luogotenenziale 10 giugno 1915, n. 811, contenente norme relative all'amministrazione della giustizia penale comune durante la guerra. Basta osservare che per l'art. 1° di esso la sospensione è autorizzata; con ordinanza motivata dal giudice, per qualunque procedimento penale,—per l'art. 2 può accordarsi la libertà prov-

visoria nei procedimenti sospesi e dentro i termini rispettivamente fissati negli art. 280, 286, 325, 326 e 327 cod. proc. pen. ed anche nei casi, in cui il beneficio non sarebbe più ammissibile secondo l'art. 333,—e per l'art. 3 non si possono rilasciare, nè eseguire mandati di comparizione, di arresto o di cattura, in persona d'imputati, che si trovino sotto le armi, a meno che si tratti d'imputati, o di reati eccettuati dal beneficio della libertà provvisoria a termini dell'art. 2 (1).

Sulla interpretazione del decreto di sospensione de' procedimenti militari sorse dubbio se esso fosse applicabile al personale operaio militarizzato degli stabilimenti di produzione per la guerra sia militari che dell'industria privata, il quale personale, per l'art. 8 del R. decr. 29 aprile 1915, è punibile con le pene, che il cod. pen. per l'es. stabilisce per la diserzione. E l'avvocato gen. mil., con circolare del 26 gennaio 1916, in conformità del giudizio dato dal Trib. supr., prescrisse che la sospensione non si applichi al detto personale (2).

Non approvo questa limitazione ed estenderei la sospensione della condanna al personale militarizzato.

(1) Si cons. DE MARSICO, *L'amministrazione della giustizia penale comune durante la guerra*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 1915, pag. 461.

(2) La motivazione della circolare, contraddetta da sentenza posteriore dello stesso Trib. (12 giugno 1916, in causa Perego, *Giust. pen.*, 1916, col. 1162), è questa: « poichè, a parte ogni altra considerazione, l'art. 8 del R. decr. 29 aprile 1915 contempla un reato speciale, a sè stante, con propri elementi costitutivi, richiamando semplicemente la pena, che il cod. pen. per l'es. stabilisce per la diserzione in tempo di guerra ».

Saranno costoro, si dirà, elementi turbolenti; ma si risponde che ci è modo di provvedere, trasferendoli, a mezzo dell'Arma benemerita, in qualche stabilimento presso l'esercito operante. E mi permetto fare altre due proposte, che, attuate, forse migliorerebbero non poco gli effetti del provvedimento. Renderei esecutiva la sospensione immediatamente dopo la sentenza di condanna, senza l'attesa di tre, o quattro mesi necessari per la decisione del ricorso in nullità; se no, il farabutto, che vuole evitare i pericoli della guerra, riesce a lungo a realizzare il suo intento e si avvera lo scandalo che il cittadino onesto vien subito esposto al fuoco, mentre il delinquente, a cui è toccata la condanna di poco meno di 3 anni, se ne sta al sicuro. Ed escluderei la sospensione del giudizio e della esecuzione pe' dichiarati inabili alle fatiche di guerra, giacchè per costoro vien meno la ragione dello speciale provvedimento (1).

4.^o—Il decreto più importante in diritto penale militare formale è quello del 14 novembre 1915, n. 1622 (2), sul procedimento sommario. Esso, sull'esempio del cod. di proc. pen. comune e superandolo, introdusse nella legislazione militare due istituti fino allora ignoti, quello del procedimento per citazione diretta e quello della libertà provvisoria.

a) Era evidentemente un'assai stridente dissonanza la lenta procedura formale del cod. sessagenario di

(1) Ringrazio l'egregio prof. LORDI, che mi ha suggerito questi due voti, tratti dalla sua sagace esperienza di sost. avvocato militare presso questo Trib.

(2) È riportato in appendice al n. VI.

fronte alla esigenza, determinatasi specialmente con l'attuale guerra, di una giustizia pronta: donde la necessità d'introdurre nei Trib. territoriali il procedimento per citazione diretta a somiglianza di quello tracciato dagli art. 277 e seg. del cod. comune. Esso è compiuto quasi interamente dall'avvocato militare, senza intervento, se non in pochi casi, dell'istruttore e della commissione d'inchiesta, e si applica alla maggior parte dei reati, a meno che trattisi di reati punibili con la morte col mezzo della fucilazione nel petto, con la morte col mezzo della fucilazione nella schiena e co' lavori forzati a vita. Per puro errore materiale non sono richiamati nell'art. 1° i reati puniti dal cod. mil. mar. nell'art. 3, nn. 1 e 2.

L'avvocato militare ricerca e raccoglie direttamente le prove ed, a differenza del p. m. nel procedimento ordinario (art. 279 cod. proc. pen.), può procedere personalmente ad esperimenti giudiziari, a perizie, a perquisizioni domiciliari, a ricognizioni; meno per questi atti, può valersi degli ufficiali di polizia giudiziaria indicati nell'art. 164 cod. proc. pen. comune. Da questo punto di vista può ben dirsi che la rapidità del nuovo procedimento supera quella consentita al p. m. pel cod. comune (cit. art. 279). Infatti, il procuratore del Re, per gli esperimenti giudiziari, le perizie, le perquisizioni domiciliari, le ricognizioni, l'esame dei testimoni nei casi indicati nel capov. ult. dell'art. 254, deve richiedere l'istruttore. Quanto alle perquisizioni domiciliari sorge dubbio di fronte all'art. 363 cod. mil. Questo dispone che *“dovendosi, in dipendenza di un reato militare, procedere a visite, perquisizioni, od arresti personali*

in case private, od in qualche stabilimento civile, o marittimo, l'ufficiale istruttore si dirigerà, per mezzo di requisitorie, all'autorità giudiziaria competente ». Sostituito all'istruttore l'avvocato militare, potrà costui fare a meno dell'autorità giudiziaria comune? Pare di sì, niuna eccezione contenendo in proposito il decreto luogotenenziale, che tratta tutta la materia del procedimento sommario (art. 5 delle disposizioni preliminari al cod. civ.). Ma in pratica, per l'opportunismo, che regna e governa, si segue l'opposta via, e sinora in Napoli non si è trovato un istruttore ordinario, che abbia fatta opposizione alla requisitoria, dichiarando inutile il proprio intervento.

Per lo stesso opportunismo, voi vedete investito l'istruttore militare, in disprezzo del beneficio apportato dal decreto luogotenenziale, delle istruttorie per frodi nelle forniture, quando si sospetta che il danno per lo Stato ascenda a somma superiore alle lire 5000. Anche in Napoli, in zona, cioè, non dichiarata in istato di guerra, si ammette l'aggravante dell'art. 250 e così la pena applicabile raggiunge i lavori forzati a vita; si ritiene, quindi, inevitabile la istruzione formale. Ma è da sperare che, almeno dopo la diffusione della sent. del Trib. supr. del 27 marzo ultimo, in causa Betteo (1), la quale pe' fornitori non militari ha ritenuto inapplicabile l'aggravante dell'art. 250 per non far pesare due volte sul colpevole il tempo di guerra, l'uso della citazione diretta venga esteso.

Se l'avvocato militare creda che non si debba pro-

(1) *Riv. pen.*, 1916, LXXXIII, pag. 596.

cedere anche solo per taluno degl'imputati, presenta analoga requisitoria alla commissione d'inchiesta, la quale provvede a norma degli art. 421, 425, 426 e 427 cod. mil.. Non è imposto alla commissione d'inchiesta l'obbligo stabilito dall'art. 281, ult. p., cod. proc. pen. comune, pel quale la pronunzia di assoluzione per insufficienza di prova dev' essere preceduta dall'interrogatorio dell'imputato, o dal rilascio di un mandato rimasto senza effetto. L'art. 3 colma una lacuna esistente nel cod. mil.. L'art. 544 di questo dispone: "*Nei procedimenti da sottoporsi ai tribunali militari in tempo di guerra non vi sarà commissione d'inchiesta. L'atto di accusa sarà formulato dall'avvocato fiscale militare*". Ma se l'avvocato militare voglia prosciogliere, a chi deve presentare la sua richiesta? Nella consuetudine formatasi durante gli stati d'assedio politico e nelle guerre coloniali recenti, era invalso l'uso di riconoscere nell'avvocato militare il potere di prosciogliere l'imputato estendendo al primo la facoltà data all'istruttore dall'art. 274 cod. proc. pen. comune (1).

Se concorrono indizi per interrogare l'imputato con mandato di comparizione, o di cattura, l'avvocato militare ne fa richiesta all'istruttore, che spedisce il mandato ed interroga: *quid* nel caso che l'imputato arrestato in flagranza debba essere interrogato? Pare possa provvedere l'avvocato: dalla esclusione della sua facoltà d'interrogare a seguito di mandato si trae la inclusione di quella d'interrogare senza

(1) MANASSERO, *Appunti sulla giustizia militare in tempo di guerra*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 1915, giugno, pag. 449.

mandato. Si oppone l'art. 370 cod. mil., pel quale l'arrestato dev'essere tradotto davanti l'istruttore; ma si replica che questa disposizione suppone la istruzione formale affidata all'istruttore, mentre, pel nuovo procedimento, essa è demandata all'avvocato militare.

Se, infine, questi ritenga sufficiente la prova pel rinvio, dopo aver provveduto all'interrogatorio, formula l'atto di accusa e lo deposita col fascicolo degli atti nella segreteria del Trib. (art. 4). Aggiunge l'art. 5: “ *L'atto di accusa è notificato all'imputato ed altresì al civilmente responsabile e alla parte civile costituita, se vi siano* „. Opportunamente un egregio scrittore osserva: se dell'intervento coatto, o volontario della persona civilmente responsabile non fa cenno il cit. decreto 21 ottobre 1915, n. 1513, deve concludersi che l'art. 5 del successivo decr. 14 novembre 1915, contempra una nuova ipotesi, che attualmente è irrealizzabile, giacchè nè in esso, nè in altra disposizione legislativa è statuito nè sul titolo, nè sul modo, nè sul tempo, nè sulle garanzie della costituzione in causa penale della persona, che, a norma delle leggi civili, deve rispondere per l'imputato del danno cagionato dal reato (1).

b) Nella giurisdizione militare prevale il principio che l'imputato, contro cui vi siano sufficienti prove di reità, venga interrogato, se non si trovi già detenuto, con mandato di cattura e non è conosciuto l'istituto della libertà provvisoria. Limitatissimi sono i casi, in cui è ammesso il mandato di comparizione

(1) RUBBIANI, *Principi e questioni di dir. mil. penale e processuale*, in *Riv. pen.*, LXXXII, pag. 533.

(art. 406, 408 cod. pen. es., 451, 453 cod. pen. mar.). Per l'art. 11 del decr. luogotenenziale, di cui mi occupo, l'imputato di reati devoluti alla giurisdizione militare pel solo motivo del tempo di guerra può essere sentito con mandato di comparizione e, se sia stato arrestato in flagranza, o sia stato interrogato con mandato di cattura, può essere ammesso a libertà provvisoria, purchè precedano conclusioni conformi dell'avvocato militare. A chi competa la facoltà di accordare la libertà provvisoria, all'istruttore, od alla commissione d'inchiesta (credo all'istruttore, per analogia dell'art. 334 cod. proc. pen. comune), se il beneficio possa concedersi in tutti i gradi del procedimento, o solo entro certi limiti, se siano ammessi reclami, quali e davanti a chi, il decreto non dice.

5.º—Altra umanitaria istituzione è quella introdotta col decreto 9 dicembre 1915, n. 1729 (1), sul ricorso al Trib. supremo contro le sentenze dei Trib. militari. S'impose questa considerazione: " la gravità dei reati riflettenti le forniture militari e l'introduzione avanti ai Trib. militari dell'istituto della costituzione di parte civile, che porge luogo a svariate questioni di diritto, rendono necessario, ai fini di una più sicura attuazione di giustizia e per l'unità della giurisprudenza, che sia dato contro le sentenze di prima istanza il ricorso per nullità al Trib. supremo „. E fu decretato

(1) È riportato in appendice al n. VIII. È noto che contro le sentenze dei Trib. militari non è ammesso ricorso per cassazione, oltre i casi previsti negli art. 539 cod. per l'es. e 500 cod. proc. pen. 1913.

che “ nei procedimenti per reati, che sono devoluti alla giurisdizione militare per essere stati commessi in tempo di guerra, può essere proposto ricorso per nullità contro le sentenze pronunziate dai Tribunali militari dell'esercito e della marina, anche in zona di guerra, innanzi al Tribunale supremo di guerra e marina nei casi previsti nell'art. 344 cod. pen. per l'es. e 369 cod. pen. marittimo „. Poco dopo la pubblicazione di questo decreto, il Trib. supremo fu chiamato ad applicarlo e, con sentenze emesse nella udienza del 3 gennaio ultimo (1), ne sminuì il benefico effetto limitandolo, contro la parola non dubbia della legge, ai reati riflettenti le forniture militari. Il considerando, che ho testè riferito e che precede l'articolo, non è l'articolo, non s'incorpora con esso e non può imporre una limitazione, che non è in questo. Bene l'illustre mio amico prof. SEMMOLA osserva che la stessa locuzione usata nel decr. 9 dicembre “ procedimenti per reati, che sono devoluti alla giurisdizione militare per essere stati commessi in tempo di guerra „ è nell'art. 11 del decreto 14 novembre 1915 relativo al mandato di comparizione ed alla libertà provvisoria e, come per questo a niuno è venuto in mente di limitare i due benefici a' soli reati di fraudolente forniture, così non è lecito far distinzioni di fronte all'art. unico del decreto poste-

(1) *Monitore dei trib.*, XIX, pag. 299, in cause Zarlonga, Parodi, Cecchin. Ribadì lo stesso concetto nella sent. 10 aprile 1916, causa Salvo, in *Corriere dei Trib.*, 1916, n. 18, *Giust. pen.*, 1916, col. 779, — e nella sent. 17 aprile 1916, causa Serrattiello, in *Giust. pen.*, 1916, col. 781.

riore: " affermare il contrario è sovvertire i canoni più elementari di ermeneutica legale, è sostituire l'arbitrio alla legge „ (1).

XI.—Ed è finita la fugace rassegna. Mi guarderò bene da ogni asprezza di critica, perchè l'ora tragica, che c' incombe, non lo permette ed impone a ciascuno il dovere di operare e servire devotamente facendo tacere ogni sentimento egoistico e considerando quanti acuti pungoli danno le necessità attuali agli uomini, che ci governano. Mi limiterò ad aggiungere qualche considerazione in ordine a due dei cennati decreti, a quello assai importante sul procedimento sommario ed all'altro sul magistrato ordinario addetto al Trib. militare:

a) Il primo, quello del 14 novembre 1915, ch'è il maggiore di quanti ne ho ricordati, merita larga lode e ne ha meritato perfino da quello spirito acuto e caustico dell' illustre prof. LUCCHINI assai poco proclive a lodare. " Ecco finalmente „, egli scrive (2), " un provvedimento, che possiamo avere la compiacenza di plaudire senza riserve. Non sembrerebbe verosimile che, mentre nella procedura ordinaria si era fatto posto, più o meno largamente, più o meno congruamente, alla citazione diretta, la giustizia militare, che ha tanto bisogno,* massime in tempo di

(1) *Riv. pen.*, 1916, LXXXIII, pag. 551. Conforme è la sent. della Corte cass. di Roma, Sez. un., 29 aprile 1916, ric. Tranquillini (*Corriere dei Tribunali*, 1916, n. 18, *Giust. pen.*, 1916, col. 776). Si cons. MASSARI, *Sul valore delle relazioni ministeriali alle leggi*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 1914, pag. 105.

(2) *Riv. pen.*, 1916, LXXXIII, pag. 203.

guerra, di camminare spedita, dovea procedere sempre, senza eccezioni, con le forme compassate dell'istruzione formale, per opera dell'ufficiale istruttore e per il tramite della commissione d'inchiesta „.

Bene, quindi, la introduzione del procedimento sommario con la citazione diretta, meglio la emancipazione dal cod. di prod. pen. comune, secondo il quale l'opera del p. m. è intralciata troppo dalla collaborazione dell'istruttore e riesce aggrovigliata, inorganica, *sbrandellata*, come tentai dimostrare in una mia recente monografia (1). Ma mi permetto domandare: perchè richiedere lo intervento della commissione pel proscioglimento e non accontentarsi dell'istruttore? Perchè non conferire espressamente all'istruttore la facoltà di provvedere sulla libertà provvisoria? Perchè, dato il primo passo con la citazione *diretta*, non andare oltre con la *direttissima*? (2). Perchè,— a rendere più breve il periodo istruttorio ed a non lasciare in balia del caso la durata della detenzione preventiva degl'imputati arrestati,— non stabilire dei termini a somiglianza di quegli stabiliti dagli art.

(1) CELENTANO, *La perizia sanitaria penale in periodo istruttorio. Critica e proposte*, estr. da *La Scuola pos.*, 1915, nn. 9 e 10.

(2) Con la sent. 1° maggio 1916 in causa Barosio il Trib. *supr.* ha ritenuto che sono applicabili nei procedimenti avanti i Trib. militari, sia territoriali che di guerra, le disposizioni del cod. di proc. pen. concernenti lo stato ed il grado di giudizio, in cui la libertà provvisoria può concedersi, l'autorità competente a concederla e la prestazione della cauzione, o malleveria (art. 332, 333, 334 e seg.) e che, dopo la sent. di condanna e in pendenza del ricorso, è competente a deliberare sulla concessione del beneficio il Trib. di guerra in Camera di Consiglio (*Giust. pen.*, 1916, col. 676).

280, 325 a 328 cod. proc. comune? Perchè non disciplinare lo esercizio dell'azione civile e la difesa dello imputato? (1)

b) È rilevante la tendenza dimostrata da' tre decreti luogotenenziali del 21 ottobre, 9 dicembre 1915 e 13 febbraio 1916 verso il principio, che fece abolire i Trib. ecclesiastici, i Trib. di commercio ed altri Trib. speciali, mentre il posteriore decreto 27 aprile 1916 di militarizzazione del personale civile della giustizia militare contiene un accenno di tendenza opposta, col comodo sistema del "*unum facere et alterum non omittere*". Varrà il bisogno sentito di personale tecnico, varrà la buona prova, che questo ha dato, ad avviare verso una soluzione l'annoso problema di unificare le giurisdizioni, almeno al culmine della piramide, con l'abolizione del Trib. supremo e con la devoluzione, a sistema belga (2), de' ricorsi alla Corte di cass.? Ho letto la relazione PEDOTTI-MIRABELLO sul progetto presentato al Senato nella tornata 5 dicembre 1905 sull'ordinamento giudiziario militare, ed ho letto le osservazioni fatte in proposito dal Pr. Presidente PAGANO e dal Procuratore gen. PASCALE a favore della separazione. Ma non sono per-

(1) A questo bisogno si è provveduto con decr. del 6 agosto 1916, riportato in appendice (n. XI).

(2) Costituzione del 1831, leggi 29 luglio 1814, 29 gennaio 1849 e 15 giugno 1899. Si leggano le pregevoli notizie di legislazione comparata contenute nella *Relazione* della Commissione speciale del Senato (relatore COSTA) in data 5 febbraio 1894 sul prog. del cod. pen. mil. presentato dal Governo nel 22 dicembre 1892 e la cit. *Relazione* PEDOTTI-MIRABELLO (pag. 14 e segg.).

suaso della necessità di questa: quando per dimostrare la necessità della permanenza del Trib. supremo si giunge all'argomento che la Corte di cass. non sarebbe stata capace di mantenere le 56 sentenze capitali pronunziate dal 1860 al 1895 ed all'altro argomento ch'essa mancherebbe di personale sufficiente a provvedere su' 277 giudizi militari, media annuale dei ricorsi del quinquennio 1895-99, non si ha diritto di persuadere gli abolizionisti (1).

Quanto all'introduzione di magistrati ordinari nei Trib. militari, l'unico argomento di critica è quello espresso dal prof. LUCCHINI, che anche in questo fa la parte del diavolo. Egli ragiona così: abbiamo un personale invecchiato, stanco e deficiente nei Trib. militari. Di fronte a questa constatazione si è pensato rinvigorirlo con magistrati ordinari. Ma noi pensiamo che o il magistrato porta nei Trib. militari le sue abitudini e reca nocumento alla speditezza necessaria, o si adatta alle nuove esigenze ed acquista abitudini, che non sono lodevoli nel magistrato ordinario. In fondo anch'egli è abolizionista convinto, pel tempo di pace, dei Trib. militari (2).

L'argomento mi pare basi sul presupposto che la giustizia in tempo di guerra debba essere amministrata *ad modum belli* e sulla confusione fra Trib. territoriali e Trib. di guerra. Che in questi la

(1) A favore dell'abolizione de' Trib. mil. si legga la relazione INGILLERI del 14 gennaio 1907, pag. 41 (*Atti parlam.*, Senato del regnò, legisl. XXII, 1^a sess. 1904-907, doc., disegni di legge e relaz., n. 201-A, 202-A e 203-A).

(2) *Riv. pen.*, 1916, LXXXIII, pag. 220.

giustizia sia affidata agli stessi soldati, che combattono, e debba procedere spiccia, energica, libera da certi principi dello stretto diritto, niuno può contestare. Ma che lo stesso debba avvenire in tutto il territorio del regno nego recisamente. Per la tutela della libertà, del patrimonio morale ed economico del cittadino, il quale potrà trovarsi ingiustamente accusato, la giustizia *ad modum belli* dev'essere bandita (1). Semplice, spiccia, energica, ma intelligente, spregiudicata, serva della legge dev'essere sempre la giustizia. Se questo è canone indiscutibile, bene e non male deve attendersi dal magistrato ordinario. Facilitategli la procedura, ed il processo sarà facile e celere; ma egli, se dovrà prosciogliere, proscioglierà senza verun riguardo gerarchico, se dovrà rinviare, rinvierà con sicura coscienza; nell'uno e nell'altro caso avrete il concorso di un funzionario, che affida per intelligenza tecnica, per dimostrata rigidità di carattere, per indipendenza. Verrà la pace (che venga presto, ma non quella voluta dal Dio tedesco!), ed il magistrato, che non è stato in luogo di peste, o colera, da cui sia rimasto contagiato, ritornerà alle sue ordinarie occupazioni giudiziarie, lieto di aver reso un servizio alla patria, sempre più

(1) Si consulti SCHLAYER, *Strafrechtspflege in Kriegszeiten* (Il diritto pen. in tempo di guerra). L'A. pensa che sia doveroso estendere la legge militare a tutti coloro, anche non militari, che si rendano colpevoli di fatti dannosi alla sicurezza della patria. Ma la procedura penale in simili contingenze deve rimanere identica a quella del tempo di pace con ogni garanzia e con gli stessi gravami, nonostante esista stato di guerra (*Proc. pen. it.*, 1915, col. 320).

saldo nelle sue abitudini. Ma non è neanche il caso di parlare di ritorno, perchè è noto ed è simpatico che i magistrati chiamati per la guerra presso i Trib. mil. territoriali raddoppiano la loro attività e non lasciano i loro posti nei Trib. ordinari e nelle Corti e tutto questo fanno senz'altro compenso se non la soddisfazione morale di aver dato, anche con l'opera professionale, il proprio contributo alla vittoria.

A mio modesto modo di vedere, la critica deve farsi, non nella direzione testè accennata, ma nel senso di trarre dalla esperienza ammaestramento per migliorare lo istituto rispondente ad un innegabile bisogno, ove si creda non ancora venuto il tempo per l'abolizione de' Trib. militari. Applicare due, o tre magistrati ordinari al decadente organismo degli attuali Trib. territoriali, — osservai, sin da quando mi toccò l'applicazione, — non sodisfa questo bisogno, equivale ad usare un empiastro fastidioso pe' due termini, non una iniezione vivificante. Immaginate la posizione psichica di un esperto istruttore, al cospetto dell'attuale commissione d'inchiesta presieduta da un tenente colonnello, o da un maggiore, militari preziosi, ricchi di valore e di medaglie meritamente acquistate, ma poveri di cognizioni giuridiche. L'uno, senza voto deliberativo, dovrà persuadere l'altro in astruse questioni di diritto penale, o civile, e se non vi riuscirà, egli e la sua opera processuale soccomberanno.

Occorre provvedere a che l'elemento tecnico entri a far parte fisiologicamente del vecchio organismo, disciplinandosi i rapporti fra il nuovo ed il vecchio e facendo in modo che il nuovo non sia soverchiato

dal vecchio ed abbia i necessari mezzi di vita e di azione. Un istruttore, che si muove se e quando lo voglia l'avvocato militare, un istruttore senza un cancelliere tecnico, un persecutore di reati senza l'aiuto assiduo di funzionari dalla legge demandati a scoprirli, è un istruttore deficiente; un collaboratore, verso cui i compagni di lavoro non sono legati da vincoli efficaci di solidarietà, non può aspirare a veder fruttificare tutto il suo ingrato lavoro. Eppure, questa è la condizione di colui, che ha l'onore di parlarvi, e, dopo quanto ho detto, non vi farà meraviglia la insinuazione purtroppo diffusa che la bassa percentuale dei procedimenti per frode (36 dal novembre allo aprile ultimo) sia in rapporto più alla mancata opera investigatrice dell'Autorità di P. S. che ad altra causa.

Provveduto a queste elementari esigenze ed a qualche altra di necessario completamento, l'istituto, che subito ha guadagnato le generali simpatie, risponderà pienamente alla mente di chi lo promosse. E di ciò ci dà sicurezza il senno de' due valentuomini, che sono preposti all'amministrazione della giustizia militare, comm. VICO e comm. TOMMASI.

XII.—In complesso la legislazione militare, che le mutate situazioni ed i nuovi bisogni hanno determinata, è buona ed ha messo sempre più in vista la necessità, da sessant'anni non abbastanza sentita, di urgentemente rinnovare i due codici, sostanziale e formale, e l'ordinamento giudiziario militare, che più non rispondono alle esigenze della vita moderna.

Coerentemente la magistratura si è mostrata, nel

grave momento, all'altezza, che le compete, e se qualche pronunziato, dal punto di vista puramente giuridico, offre il fianco alla critica, deve riconoscersi ch'essa obbedì alla suprema legge della salute pubblica ed additò al Governo i provvedimenti, che questa reclamava (1).

Qua e là ne' decreti; che ho menzionato, si notano manchevolezze, contraddizioni e qualche altra imperfezione. Lo stesso on. ORLANDO, che n'è stato principale artefice ed a cui è toccata la non invidiabile sorte di essere il legislatore del terremoto del 1908 e della guerra attuale, lo riconobbe rispondendo in Senato, nella torn. del 6 aprile ultimo, alle acute osservazioni del senatore prof. SCIALOJA: " Lo spirito pubblico italiano „, egli disse, " si è così adattato alle condizioni eccezionali del momento, che si attraversa, da avere accolto spontaneamente, senza opposizioni, nè contrasti, queste modificazioni, spesso senza dubbio, come dice l'amico SCIALOJA, saltuarie, improvvisi, non interamente elaborate, ma che pure

(1) A proposito della questione risolta dalla *Corte di cass.* circa il tempo di guerra, l'illustre prof. MANZINI scrive queste belle parole: « Comunque, dato il responso della Corte di cass., in pratica conviene seguirlo. Il tempo di guerra è tempo di disciplina per tutti, mentre sarebbe vergognoso e dannoso eccitare dissensi, provocare conflitti e sciupare il tempo in schermaglie giuridiche, quando tutte le forze devono intendere, senza deviazione e senza vaniloqui, ad un unico sforzo per il conseguimento del supremo scopo della nazione. Che cosa potrebbe mai apparire, una lotta di pedantesche cavillazioni giuridiche, di fronte alla magnifica associazione di virtù operanti nella lotta armata della patria? Forse in considerazione di un simile umiliante confronto venne primieramente scritto: *inter arma iura silent* » (*Op. cit.*, I, pag. 603).

la necessità del momento imponeva. Io credo che lo spirito pubblico si sia reso pienamente conto dell'eccezionalità del momento, perciò ha accolto serenamente l'eccezionale legislazione. Legislazione, dice l'amico SCIALOJA, non coordinata. Certo; ma non si, per altro, che una tal quale coordinazione, cercata sia pure con quei mezzi indiretti, che la condizione delle cose poteva offrirmi, non vi sia „ (1).

Chiedere di più, sia pure ad un Governo illuminato, quale sarà il Ministero nazionale in gestazione, aspettarsi un insieme di norme, che rappresenti come la ricostruzione di tutto l'edificio della giustizia militare, non è consentito. Per ora lo interprete, senza perder tempo in facili critiche, interpreti e serva la nuova legge in modo degno della gravità dell'ora, che volge, annoti i nuovi bisogni, ignoti ai nostri avi, a cui si deve la vecchia legislazione, e sapientemente registri la proporzione, o la sproporzione, che la esperienza quotidianamente dimostra esistere tra questi nuovi bisogni e queste nuove leggi.

Verrà il giorno, che ci auguriamo non lontano, verrà con la vittoria il giorno, in cui al cittadino italiano, chiamato ora a concorrere al migliore andamento della vita pubblica italiana, sarà dato di chiudersi nella torre di avorio delle sue speculazioni e di pubblicamente dire, con la necessaria libertà di critica, il risultato de' propri studi. Ed allora, — ce ne dà pieno affidamento la mente gagliarda e moderna dell'uomo di Stato, ch'è preconizzato ministro di giustizia, l'on. SACCHI, — si potranno riformare i vecchi codici. Allora

(1) *Riv. pen.*, LXXXIII, pag. 614.

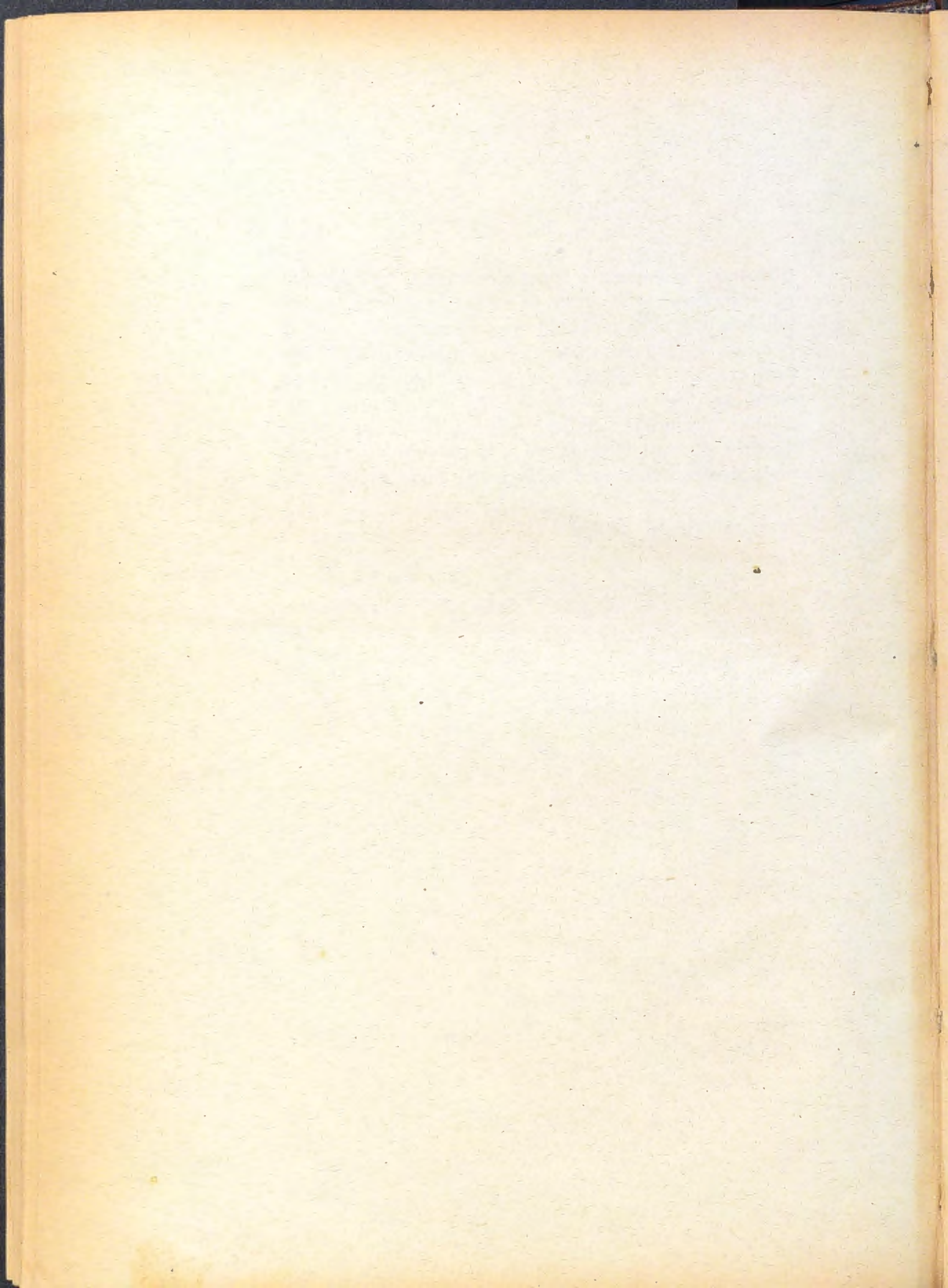
Governo, Parlamento e Paese troveranno agevolmente ed animosamente, stretti in una sola compagine di volontà e di energie, la via maestra per quelle grandi riforme della legislazione, dell'amministrazione e soprattutto della giustizia, che la nostra patria attende come uno dei sommi benefici di una rinnovata coscienza nazionale, civile e politica (1). Con questo augurio di *pace* feconda mi è caro chiudere il ciclo delle nostre conferenze sulla legislazione di *guerra*.

Napoli, 18 giugno 1916.

FED. CELENTANO

Consigliere istr. militare

(1) LUCCHINI, *ivi*.



APPENDICE

I. — Decreto luogotenenziale 26 settembre 1915, n. 1455, riguardante la militarizzazione del personale ope- raio degli stabilimenti militari.

ART. 1. Gli operai effettivi e straordinari delle Direzioni e degli stabilimenti militari dipendenti dal Ministero della guerra e gli operai permanenti ed avventizi degli stabilimenti militari marittimi sono militarizzati.

Essi saranno soggetti alla giurisdizione militare, ma continueranno ad essere sottoposti a tutti gli obblighi di servizi prescritti dal regolamento per gli operai borghesi e dai regolamenti speciali in vigore.

ART. 2. Gli operai indicati nell'art. precedente, durante il tempo, in cui sono militarizzati, non hanno diritto ad alcuna competenza, e durante il tempo stesso rimane sospeso il grado, di cui fossero rivestiti nel R. esercito e nella R. marina.

Gli operai militarizzati sono dispensati dal vestire l'uniforme militare, e, come indicazione dello stato di servizio militare, porteranno al braccio destro una fascia bleu, con una stella.

ART. 3. Limitatamente alla durata della guerra, il ministro della guerra, il ministro della marina, a déroga del disposto dell'art. 4 della legge 2 luglio 1911, n. 630, ha facoltà di assumere, presso gli stabilimenti militari marittimi, un numero di operai permanenti non superiore ai posti, che si rendono disponibili in conseguenza delle ordinarie eliminazioni.

II. — *Decreto Luogotenenziale 21 ottobre 1915, n. 1513, contenente norme di procedura per i giudizi dinanzi ai tribunali militari.*

ART. 1. Nei procedimenti per i reati, che in tempo di pace sono di competenza dei tribunali ordinari e che in tempo di guerra sono sottoposti, a termini del cod. pen. militare per l'esercito e di quello militare marittimo, alla giurisdizione militare, l'Amministrazione dello Stato può costituirsi parte civile, a mezzo della R. Avvocatura erariale, nel procedimento e nel giudizio, fermo il disposto del capov. dell'art. 27 del cod. pen. per l'esercito e dell'art. 26 del cod. pen. per la marina.

ART. 2. In tempo di guerra, nei tribunali presso l'esercito mobilitato e nei tribunali militari territoriali anche per la R. marina, l'esercizio delle funzioni di ufficiale istruttore, di sostituto avvocato fiscale militare e di segretario può essere affidato a funzionari dell'Ordine giudiziario.

I detti funzionari saranno nominati con decreto o del ministro della guerra o della marina, previo concerto col ministro di grazia e giustizia.

ART. 3. Il presente decreto avrà vigore dalla data della sua pubblicazione.

III. — *Decreto ministeriale 23 ottobre 1915, n. 795 del Giorn. mil., relativo alla esecuzione del decreto 21 ottobre 1915, n. 1513.*

ART. UNICO. I funzionari della R. Avvocatura erariale, che rappresenteranno l'Amministrazione dello Stato per effetto dell'art. 1° del decreto Luogotenenziale, n. 1513, in data 21 ottobre 1915, ed i funzionari della Magistratura, di cui all'art. 2 del medesimo decreto, sono assimilati di rango al grado militare corrispondente al loro stipendio.

Essi vestiranno la divisa dei funzionari del personale civile della giustizia militare (1).

(1) Il ministro ZUPELLI, con circolare 23 dicembre 1915 (n. 919 del *Giorn. mil.*), dispose che la uniforme poteva essere sostituita da un bracciale di velluto di seta.

IV.—*Decreto Luogotenenziale 31 ottobre 1915, n. 1550, relativo alle frodi commesse in merce destinata ai bisogni dell'esercito e dell'armata.*

ART. 1. Durante la presente guerra, i reati previsti negli art. 206 e 295 del cod. pen. comune sono puniti a norma dell'art. 189 del cod. pen. per l'esercito e 211 del cod. pen. marittimo, e la competenza a giudicare degli stessi spetta ai tribunali militari dell'esercito e della marina, se la merce a chiunque fornita sia destinata ai bisogni dell'esercito, o dell'armata ed al colpevole sia nota tale destinazione.

ART. 2. Il presente decreto andrà in vigore dalla data della sua pubblicazione.

V.—*Decreto Luogotenenziale 31 ottobre 1915, n. 1599, riguardante la sospensione, durante lo stato di guerra, dei procedimenti penali e dell'esecuzione di condanne per alcuni reati commessi da militari del R. esercito e della R. guardia di finanza.*

ART. 1. Durante lo stato di guerra sono sospesi i procedimenti penali di competenza dei tribunali territoriali a carico di militari del R. esercito e della R. guardia di finanza, imputati di diserzione semplice o qualificata.

ART. 2. Durante lo stato di guerra è sospesa l'esecuzione delle sentenze di condanna a pena restrittiva della libertà personale per un tempo non superiore a tre anni, pronunziate, per qualunque reato, dai tribunali militari di guerra o territoriali, a carico di militari del R. esercito e della R. guardia di finanza.

ART. 3. Le disposizioni dei precedenti art. si applicano anche ai procedimenti già iniziati alla data della pubblicazione del presente decreto, ma per i quali non sia stata ancora pronunziata sentenza divenuta irrevocabile.

I militari, per i quali è ammessa la sospensione a norma dei precedenti art., ove si trovino detenuti, saranno scarcerati.

VI. — *Decreto Luogotenenziale 14 novembre 1915, n. 1622, istituyente il procedimento per citazione diretta dinanzi ai tribunali militari.*

ART. 1. Innanzi ai tribunali territoriali militari dell'esercito e della marina, pei reati pei quali l'azione penale è promossa durante la presente guerra, si procede con citazione diretta, eccetto che si tratti di reati puniti con le pene previste nell'art. 4, n. 1, e 5, nn. 1 e 2, del cod. pen. per l'esercito e 4, n. 1, del cod. pen. militare marittimo.

ART. 2. Nei procedimenti per citazione diretta l'avvocato fiscale militare può ricercare direttamente le prove osservando, per quanto siano applicabili, le forme stabilite per l'istruzione formale. Può anche, ove non si tratti di esperimenti giudiziari, perizie, perquisizioni ed esami testimoniali, richiederne gli ufficiali di polizia giudiziaria indicati nell'art. 164 del cod. di proc. pen. comune.

Per la spedizione di un mandato o pel successivo interrogatorio dell'imputato, l'avvocato fiscale richiede sempre l'ufficiale istruttore.

Occorrendo redigere processi verbali, l'avvocato fiscale è assistito dal segretario, a termini dell'art. 396 del cod. pen. per l'esercito e 441 del cod. pen. militare marittimo. Per le notificazioni a persone estranee alla milizia può richiedere direttamente gli ufficiali giudiziari.

ART. 3. Se l'avvocato fiscale crede che non si debba procedere, anche solo per taluno fra più imputati, presenta analoga requisitoria alla Commissione d'inchiesta per le sue deliberazioni a norma degli art. 421 e seguenti del cod. pen. per l'esercito e 465 e seguenti del cod. pen. militare marittimo.

ART. 4. Eccettuato il caso dell'art. precedente, l'avvocato fiscale, compiuta l'istruzione, formula l'atto di accusa e lo deposita insieme al fascicolo degli atti nella segreteria del tribunale.

L'atto di accusa contiene, a pena di nullità:

1° nome, cognome, età ed altre qualità personali dell'imputato, che valgano ad identificarlo;

2° l'enunciazione del fatto, del titolo del reato con le cir-

costanze aggravanti e degli art. della legge, dei quali si chiede l'applicazione;

3° la data e la sottoscrizione dell'avvocato fiscale.

ART. 5. L'atto di accusa è notificato all'imputato nel termine e nei modi stabiliti per la sentenza di accusa. Negli stessi termini è notificato al civilmente responsabile ed alla parte civile costituita, se vi siano.

Si osservano anche in confronto di costoro le disposizioni degli art. 432 e 434 del cod. pen. per l'esercito e degli art. 477 e 480 del cod. pen. militare marittimo, per la scelta del difensore, per le notificazioni e per la facoltà di esaminare nella segreteria gli atti del procedimento ed il corpo del reato.

ART. 6. Al difensore è concesso, a pena di nullità, il termine di tre giorni da quello successivo alla notificazione della sua nomina, per esaminare nella segreteria gli atti del procedimento e il corpo del reato.

Nello stesso termine egli potrà opporre le nullità, che creda di rilevare negli atti d'istruzione, notificandone la dichiarazione particolareggiata all'avvocato fiscale. In mancanza di tale dichiarazione le nullità s'intendono sanate.

ART. 7. Le liste dei testimoni, che l'avvocato fiscale e le parti intendono far sentire, debbono, a pena di decadenza, essere depositate nella segreteria nel termine di cui nell'art. precedente. Nello stesso termine l'avvocato fiscale e le parti possono chiedere che siano richiamati documenti e che si proceda a un determinato accertamento, il quale non abbia antecedentemente formato oggetto di perizia.

Se la domanda sia accolta, il dibattimento può essere rimandato, e, salvo quanto è disposto nel seguente capov., si osservano le regole dell'istruzione formale. Il presidente richiede l'ufficiale istruttore per gli atti e provvedimenti relativi all'esecuzione della perizia.

Quando si tratti d'indagine facile e breve, il presidente nomina direttamente un perito, perchè proceda all'operazione richiesta e ne riferisca in dibattimento.

ART. 8. Se i testimoni indicati nella lista non sono stati sentiti nell'istruzione, i fatti e le circostanze, su cui ne è richiesto l'esame, debbono essere particolareggiatamente indicati e dedotti.

Il presidente ordina la riduzione delle liste soverchiamente estese e la eliminazione delle testimonianze non ammissibili per legge o non pertinenti all'oggetto del giudizio, invitando chi ha presentato la lista a modificarla secondo le norme date.

Se a questo invito non si ottemperi, il presidente provvede mediante decreto, in opposizione al quale è salva la facoltà di proporre istanze nel dibattimento.

ART. 9. Non può essere, a pena di nullità, formulato l'atto di accusa contro l'imputato, se egli non sia stato interrogato sul fatto costituente oggetto dell'imputazione, ovvero se tale fatto non sia enunciato in un mandato, anche se rimasto senza effetto.

ART. 10. All'inizio del dibattimento il segretario legge ad alta voce l'atto di accusa.

Se nel corso del dibattimento sorgano a carico dell'imputato nuovi fatti, o circostanze aggravanti non indicati nell'atto di citazione diretta, si applicano le disposizioni degli art. 474 e 475 del cod. pen. per l'esercito e degli art. 519 e 520 del cod. pen. militare marittimo.

ART. 11. Nei procedimenti pei reati, che sono devoluti alla giurisdizione militare per essere stati commessi in tempo di guerra, l'imputato può essere interrogato con mandato di comparizione, anche fuori dei casi previsti negli art. 408 del cod. pen. per l'esercito e 453 del cod. pen. militare marittimo; e quando sia stato arrestato in flagranza, o interrogato con mandato di cattura, può essergli concessa la libertà provvisoria, purchè precedano conclusioni conformi dell'avvocato fiscale.

ART. 12. Il presente decreto entrerà in vigore dal giorno della sua pubblicazione.

L'avvocato fiscale agirà per citazione diretta anche nei procedimenti in corso, pei quali abbia già richiesto per l'istruzione l'ufficiale istruttore, salvo il caso che egli abbia già formulato le sue requisitorie definitive alla Commissione d'inchiesta.

VII. — *Decreto Luogotenenziale 14 novembre 1915, n. 1683, che deferisce ai tribunali militari la cognizione dei reati relativi alle esonerazioni temporanee dei militari richiamati.*

ART. 1. La cognizione dei reati previsti dall'art. 8 del R. decreto 29 aprile 1915, n. 561, e dall'art. 2 del decreto Luogotenenziale 17 giugno 1915, n. 887, è deferita ai tribunali militari.

ART. 2. Le autorità giudiziarie, davanti alle quali siano in corso procedimenti per i reati suddetti, se non sia ancora cominciato il dibattimento, provvederanno alla immediata trasmissione di tutti gli atti relativi al tribunale militare competente.

ART. 3. Il presente decreto ha effetto dal giorno della sua pubblicazione.

VIII. — *Decreto Luogotenenziale 9 dicembre 1915, n. 1729, circa i ricorsi contro sentenze militari in tema di forniture.*

ART. UNICO. Nei procedimenti per reati, che sono devoluti alla giurisdizione militare per essere stati commessi in tempo di guerra, può essere proposto ricorso per nullità contro le sentenze pronunziate dai tribunali militari dell'esercito e della marina, anche in zone di guerra, innanzi al tribunale supremo di guerra e marina nei casi previsti nell'art. 344 del cod. pen. per l'esercito e 369 del cod. pen. militare marittimo.

Il presente decreto entra in attuazione dalla data della sua pubblicazione.

IX. — *Decreto Luogotenenziale 2 gennaio 1916, n. 8, col quale il Governo ha facoltà di sottoporre alla giurisdizione militare gli addetti ai lavori e alle imprese di carico e scarico nei porti del regno.*

ART. 1. Il Governo del Re ha facoltà di dichiarare soggetto alla giurisdizione militare, in tutto o in parte, il personale ad-

detto al carico e allo scarico delle merci e in genere al movimento commerciale dei porti, compresi gli imprenditori, dirigenti e sorveglianti e in genere i preposti a dette operazioni.

Le norme per l'attuazione delle suindicate disposizioni sono date dal ministro della marina, di concerto con gli altri ministri proponenti.

Tali norme conterranno anche le disposizioni per la soluzione arbitraria delle controversie di lavoro, che non siano già dalle leggi affidate ad altre giurisdizioni.

ART. 2. Il presente decreto ha effetto dalla data della sua pubblicazione.

*X.—Decreto Luogotenenziale 12 marzo 1916, n. 307,
recante provvedimenti per evitare frodi nella presta-
zione del servizio effettivo sotto le armi.*

ART. 1. I militari riconosciuti idonei alle fatiche della guerra, appena ricevuta l'istruzione militare, debbono di regola essere assegnati ai reparti mobilitati della propria arma e specialità e non possono essere trattenuti presso i depositi, se non quando i reparti mobilitati non ne facciano richiesta, nel qual caso i militari stessi dovranno far parte delle truppe di complemento.

La non idoneità alle fatiche della guerra deve essere, almeno trimestralmente, controllata mediante apposita visita da farsi da un ufficiale medico diverso da quello, che eseguì la visita precedente.

ART. 2. Le Commissioni locali incaricate di decidere sulle domande di esonerazioni temporanee dal prestare servizio effettivo sotto le armi, nei casi previsti dal decreto Luogotenenziale del 17 giugno 1915, n. 887, non debbono accordare le esonerazioni stesse, se prima non abbiano accertata l'impossibilità per le aziende di provvedere al proprio funzionamento con persone non aventi obblighi di servizio militare.

Nel procedere a tale accertamento, le Commissioni terranno conto dell'urgenza del lavoro, della disponibilità della mano d'opera, della speciale competenza delle persone e dell'importanza del fine da raggiungere.

ART. 3. Non sarà consentito il rinnovamento delle esonerazioni temporanee già concesse, quando le aziende, avendone il modo, avessero trascurato di sostituire i propri personali con persone egualmente idonee e non aventi obblighi di servizio militare.

Le Commissioni locali comunicheranno ai sindaci dei principali centri industriali e commerciali compresi nella loro giurisdizione gli elenchi numerici delle qualifiche di impiego o di mestiere rivestite dagli esonerati. I sindaci pubblicheranno tali elenchi all'albo pretorio del Comune, con invito ai cittadini, che non abbiano obblighi di servizio militare e che si ritengano in grado di sostituire coloro, che fruiscono dell'esonerazione, a farne domanda.

Tali domande saranno trasmesse alle Commissioni agli effetti del presente articolo.

ART. 4. Chiunque, con abuso di autorità, con false attestazioni o con altri mezzi fraudolenti, procura indebitamente a un militare, idoneo alle fatiche della guerra, l'assegnazione a un deposito, o comunque la non assegnazione ai reparti mobilitati della sua arma e specialità, è punito, qualora il fatto non costituisca ipotesi di reato più grave, con la reclusione da tre mesi a due anni e con la multa da lire duecento a mille. La reclusione non è inferiore a un anno, se il colpevole è pubblico ufficiale, medico o chirurgo o altro ufficiale di sanità.

ART. 5. Il militare, che, con alcuno dei mezzi indicati nello art. precedente, ottiene indebitamente di essere assegnato ad un deposito, o comunque di non essere assegnato ai reparti mobilitati della sua arma e specialità, è punito, qualora il fatto non costituisca ipotesi di reato più grave, con la reclusione da due mesi ad un anno e con la multa da lire trecento a mille.

ART. 6. L'indebita assegnazione di un militare costituisce reato di competenza dei tribunali militari, anche nei casi in cui il mezzo usato per procurarla o per ottenerla costituisca ipotesi preveduta nella legge penale comune.

ART. 7. Nelle assunzioni del personale avventizio consentite dagli art. 2, 3, 4 e 5 del decr. Luogotenenziale 18 novembre 1915, n. 1625, convertito nella legge 21 dicembre 1915, n. 1774, saranno preferiti, previo accertamento delle rispettive attitudini, i funzionari ed agenti pensionati, i militari mutilati o riformati durante la guerra e le persone non aventi obblighi di servizio militare.

Quando si tratti d'impieghi, ai quali possono essere assunte donne, saranno preferite le mogli, madri, figlie e sorelle di militari morti o feriti durante la guerra, purchè abbiano i necessari requisiti.

Tali preferenze dovranno osservarsi anche nelle assunzioni, che siano fatte dalle Amministrazioni delle province o dei Comuni o di altri enti morali, in sostituzione del personale chiamato alle armi.

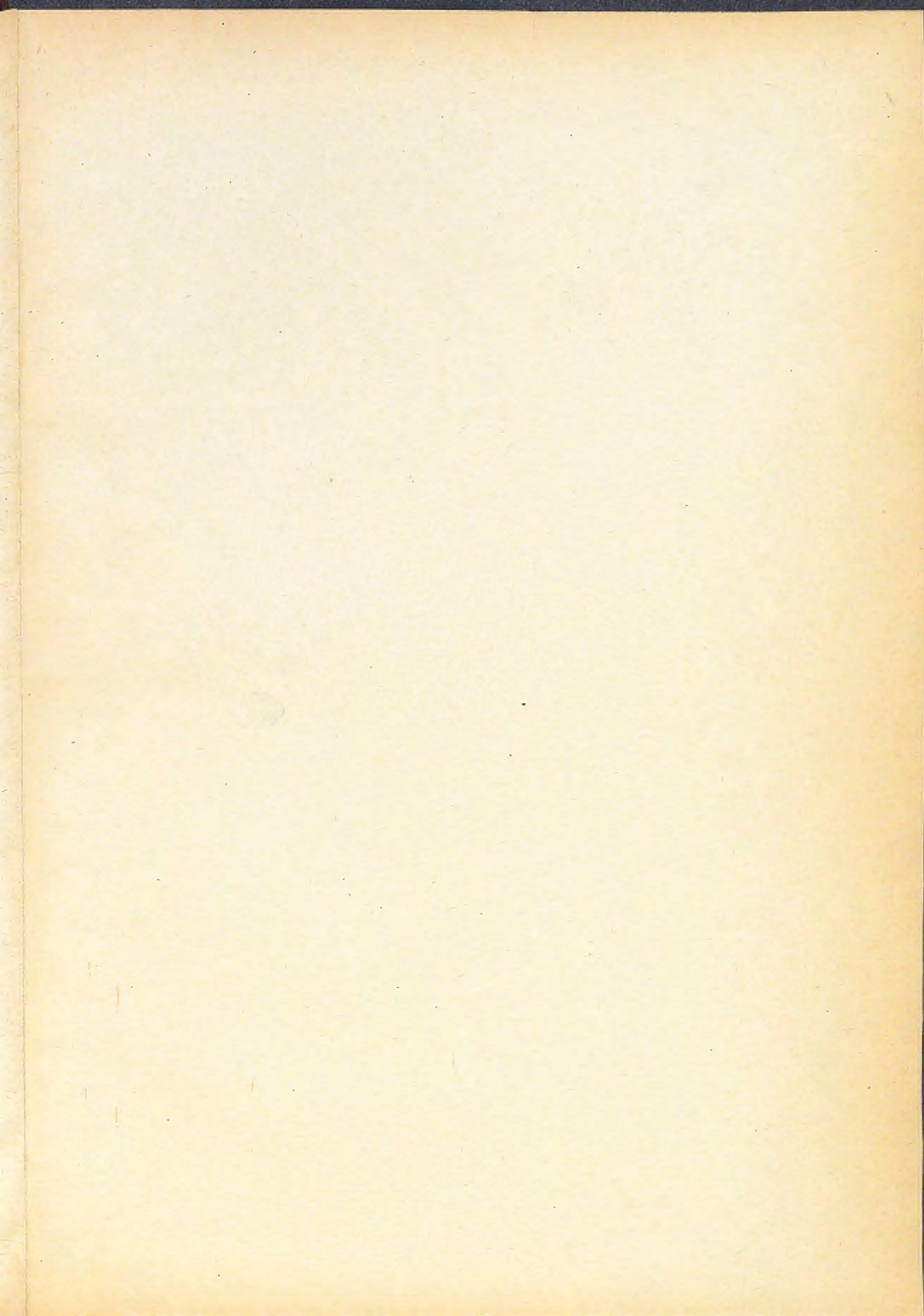
ART. 8. Le norme di attuazione delle disposizioni contenute negli art. 1, 2 e 3 del presente decr. saranno stabilite dai ministri della guerra e della marina, anche per quanto riguarda l'estensione dell' art. 1° al personale della « Croce Rossa » e dell'Associazione italiana dei Cavalieri del Sovrano Ordine di Malta e di qualunque altro personale militarizzato.

XI. — Decreto Luogotenenziale 6 agosto 1916, n. 532, relativo alla costituzione di parte civile ed alla scelta del difensore dell'imputato.

ART. 1. Nei procedimenti per reati, che sono devoluti alla giurisdizione militare, per essere stati commessi in tempi di guerra, congiuntamente all'azione penale può essere esercitata l'azione civile a termine degli art. 7 e seguenti, 53 e seguenti del cod. di proc. pen. comune, secondo le norme ivi dettate per i giudizi dinanzi al tribunale ordinario in quanto siano applicabili, fermo il disposto del capov. dello art. 27 del cod. pen. per l'esercito e dell'art. 26 del cod. pen. militare marittimo.

ART. 2. Nei procedimenti indicati nello art. precedente innanzi ai tribunali militari di guerra, fatta eccezione per quelli che funzionano nella zona di operazioni e nelle fortezze in istato di resistenza, l'imputato può, in deroga dello art. 544 del cod. pen. per l'esercito e dello art. 602 del cod. pen. militare marittimo, scegliere il suo difensore anche fuori degli ufficiali presenti, fra gli avvocati e procuratori ammessi all'esercizio della professione nei modi stabiliti dalla legge.

ART. 3. Il presente decreto avrà effetto dal giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* anche per quanto riguarda i procedimenti in corso.



LIBRARY
ECONOMICS
S. COO